

L'ENTENTE BALKANIQUE ET L'APRÈS-GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée le 28 juin 1940

PAR

Marcel LIVIAN

JURY } *Président* : M. Georges SCELLE, professeur.
 } *Suffragants* } MM. PIROU, professeur.
 SIBERT, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR¹)

—
1940

Tous droits réservés

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté entend ne donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*

L'ENTENTE BALKANIQUE ET L'APRÈS-GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée le 28 juin 1940

PAR

Marcel LIVIAN

JURY } *Président* : M. Georges SCELLE, *professeur*.
 } *Suffragants* } MM. PIROU, *professeur*.
 SIBERT, *professeur*.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^e)

1940

Tous droits réservés



PREMIÈRE PARTIE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Pour une Europe fédérée.

En jetant les yeux sur la carte de l'Europe, on est frappé de découvrir que les pays d'une même région présentent souvent des caractères communs du point de vue géographique. On se souvient alors que leur histoire est souvent très apparentée; que leur économie est solidaire ou complémentaire; qu'ils ont une constitution politique identique; le même climat et les mêmes affinités; la même origine...

C'est d'abord à l'extrémité ouest du continent la péninsule ibérique occupée par deux pays, le Portugal et l'Espagne.

Puis, en suivant une ligne remontant en diagonale vers le nord-est du continent, l'on aboutit à une série de pays qui constituent le groupe nordique, dont les hommes ont la même origine ethnique, les mêmes goûts, les mêmes intérêts et une idéologie identique. Ce sont : le Danemark, la Norvège, la Suède et la Finlande.

En laissant ensuite de côté l'U. R. S. S. à l'est, l'Europe Centrale forme un autre groupe allant de la Baltique à la Mer Egée¹. Ce groupement pourrait se subdiviser en une série de groupes régionaux de pays limitrophes, groupes

1. Cons. Hubert Ripka : « L'organisation de l'Europe Centrale entre la Baltique et l'Egée », *Revue de l'Europe Centrale*, n° 1, 15^e année, Paris, 10 janvier 1940.

de moindre étendue, sans doute, mais plus cohérents encore :

1° Le groupe balte¹, composé de l'Esthonie, de la Lithuanie et de la Lettonie.

A ce groupe, on peut rattacher la Pologne.

2° Le groupe des pays danubiens : Autriche, Tchécoslovaquie, Hongrie, Yougoslavie, Roumanie, Bulgarie.

3° Le groupe (de la péninsule) balkanique : Yougoslavie, Roumanie, Bulgarie, Turquie, Grèce^{2,3}.

On remarquera que trois pays font partie à la fois du Groupe 2 et du Groupe 3. Il s'agit de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Yougoslavie. C'est dire que l'union de ces deux groupes est assez intime pour que l'on puisse légitimement espérer une fusion rapide. Ce sera alors le groupe balkano-danubien.

D'autres rapprochements pourront être envisagées — et ceci non pas pour introduire l'esthétique ou les sciences mathématiques dans la géographie — mais en raison même des expériences acquises dans les vingt-cinq dernières années. Nous avons vu que la Pologne peut être rattachée au groupe balte. Mais elle a aussi des intérêts communs avec la Tchécoslovaquie qui fait partie du groupe danubien et avec la Roumanie qui appartient au groupe balkanique. Cela prouve que les petits groupements régionaux, une fois créés, pourront et devront se rapprocher petit à petit,

1. Cons. A. M. : « Les Etats baltes et le problème de la Paix », revue *Affaires étrangères*, juin 1939.

2. Cons. article de M. Jean Auburtin : « La Géographie politique (la géopolitique) », revue *Sciences politiques*, n° 5, de décembre 1937.

3. On remarquera que, pour arriver à un groupement régional englobant tout l'Est européen (Russie exceptée), l'on peut partir de groupements d'abord plus réduits, qui ensuite — et en raison d'une évolution que l'on est fondé à espérer — pourraient devenir de plus en plus importants :

1° Pays balkaniques, 5 Etats;

2° Pays danubiens, 6 Etats;

3° Sud-Est européen, 7 Etats (Autriche, Hongrie, Yougoslavie, Roumanie, Bulgarie, Grèce, Turquie;

4° Europe Centrale, 9 Etats (les 7 ci-dessus, plus Pologne, plus Tchécoslovaquie).

s'interpénétrer, pour que l'Europe ne forme plus qu'un seul et vaste ensemble.

C'est sans doute la constitution du groupe franco-britannique, devenue une réalité perceptible pour tous, qui semble mettre l'accent sur le groupe régional. Celui-ci paraît devoir être à la base de « l'ordre nouveau » qui sortira de la guerre.

Ainsi, sera-t-il un jour possible de parler enfin, à juste titre des « Etats-Unis d'Europe¹ ».

Certes, on pourrait se demander comment on en est arrivé à concevoir un plan somme toute si modeste.

Et la Société des Nations ? N'était-on pas arrivé, avec elle, à une société universelle des Etats ?

Comment se fait-il que l'on soit amené aujourd'hui à envisager, pour commencer, quelque chose de moins vaste ?

C'est, sans doute, un échec que de devoir reprendre les choses depuis le commencement et sur d'autres bases. Cela nous mène à nous demander quelles en furent les causes. Et ceci, sans que nous ayons l'intention d'examiner toutes les causes, les plus profondes, qui ont abouti à la faillite de l'œuvre de la Société des Nations.

*
* *

Dès sa création, la Société des Nations eut des adversaires. Tout d'abord des adversaires de principe. Et les controverses ne sont pas encore épuisées. Il s'agit en effet de savoir si la conception d'une Société universelle d'Etats est bonne ou mauvaise.

Il y avait aussi ceux qui acceptaient avec enthousiasme le principe d'une Société des Nations, mais qui en critiquaient l'application. Le premier reproche qu'on lui adresse c'est le fait d'avoir été, pour ainsi dire, liée au Traité de Versailles. Nous ne nous étendrons pas sur les multiples et

1. Certains pays que nous venons d'énumérer pourraient se grouper aussi en tant que pays riverains de la Mer Noire, de même que l'on pourrait concevoir un groupe des pays riverains de la Méditerranée.

incessantes critiques dirigées contre le Traité de Versailles lui-même — ce que devront faire pourtant tous ceux qui veulent examiner dès son origine la situation existant aujourd'hui¹.

Une des faiblesses du pacte de la S. D. N. ce fut sans doute de vouloir créer une sécurité assurée et assumée collectivement par tous ses membres. L'idée se révéla impraticable. Elle eut pour conséquence que chacun dut, en définitive, se borner à chercher dans son voisinage immédiat l'assistance voulue : le pacte universel fut dépouillé pour ainsi dire de toute sa vertu, et l'on dut se contenter de pactes régionaux. La conception des pactes régionaux n'est pas mauvaise en soi, mais elle doit constituer un progrès par rapport à la situation antérieure et non un recul, comme ce fut le cas.

Cette évolution vers quelque chose de moins parfait fût plutôt le signe d'un sauve-qui-peut général, ce qui remit en honneur la qualité — si l'on peut dire — de neutre. Ceci n'était pas tout à fait compatible ni avec une Société des Nations ni avec le principe de la sécurité collective garantie par un pacte en vertu duquel tout le monde doit contribuer à la résistance contre l'agression.

Si l'on ajoute à tous ces griefs le fait que la S. D. N. ne disposait pas d'une force armée propre — la fameuse « gendarmerie » préconisée entre autres par M. Paul Boncour — une aviation militaire par exemple — dont les Etats auraient été par contre privés ; si l'on tient compte que les sanctions économiques qui devaient jouer contre un pays agresseur furent appliquées avec beaucoup de

1. On prête à Clemenceau cette réponse amusante à un parlementaire qui critiquait le traité de Paris : « Qu'est-ce que vous vouliez que je fisse entre Lloyd George qui veut être Napoléon et Wilson qui se croit Jésus-Christ. » G. Scelle (*L'Europe Nouvelle* du 24 janvier 1920) qui ajoute : « L'une des grandes faiblesses du Traité, en effet, provient du désaccord qu'il recèle entre les principes qu'il a pris pour base — les principes wilsoniens — et les applications qu'il en a faites. Ce fut la grande erreur du Président Wilson de transiger sur ces principes. »

pusillanimité — comme ce fut le cas à l'égard de l'Italie dans la guerre éthiopienne — l'on ne s'étonnera pas de la désaffection des esprits devant la faiblesse de la S. D. N. On était arrivé à la conclusion que tout était possible théoriquement, mais que, dans la pratique, l'instrument ne rendait pas ce qu'on attendait de lui¹.

Une autre raison de l'échec de la S. D. N., qui ne nous paraît pas avoir été suffisamment mise en relief par les juristes et les publicistes en général, c'est la rupture d'équilibre causée par le fait que l'Europe était arrivée à un partage très net en deux mondes différents : le groupe des pays à base démocratique et celui des pays à base totalitaire².

1. « C'est une règle de la politique intérieure et aussi de la politique internationale que l'entente est possible dans le vague ou, si l'on aime mieux, dans la généralité des principes et que la discorde naît aussitôt que l'on descend dans les détails d'application. Cette constatation prend un caractère tragique lorsqu'on la fait à propos de la Société des Nations : les Etats semblent adhérer aux principes si puissamment formulés dans le pacte dans la pensée que cette adhésion ne les engage en rien. Dès que les obligations se concrétisent en des textes plus précis, les dérobades commencent. Il est à redouter qu'elles se multiplient encore davantage devant les applications pratiques » (J. Barthélemy, *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1924, p. 156-157).

2. « Historiquement et juridiquement, écrit M. B. Mirkine-Guetzevitch, le problème de la force obligatoire des traités internationaux se résume dans la doctrine de la Révolution, adaptée par Kant : *la paix internationale exige comme condition préalable une certaine identité des régimes politiques des Etats* — membres de la communauté internationale. Et les représentants autorisés de la démocratie européenne ont souvent rappelé la nécessité de l'identité des régimes politiques comme base de la paix. Voici, par exemple, les paroles averties de M. de Brouckère qui avait dit à la Conférence interparlementaire : « Tant qu'il y aura manque de concordance, tant qu'il y aura opposition entre le système intérieur et le système international, nous vivrons dans la contradiction et, par conséquent, dans l'impuissance » (Discours à l'Union parlementaire. Compte rendu de la XXVIII^e Conférence, Genève, 1933, p. 463 et suiv.).

La citation de M. Guetzevitch est extraite d'un remarquable article intitulé : « Le Droit international et les régimes politiques », dans la revue *Acta Scandinavica juris gentium*, publiée à Copenhague, vol. 9, fasc. 4, 1938.

M. Luigi Sturzo écrivait, de son côté, dans le quotidien catholique *l'Aube* : « Une Société des Nations où puissent vivre côte à côte démocrates, fascistes, nazistes et bolchevistes, c'est la conception erronée que nous payons aujourd'hui, de la même façon que nous payons aujourd'hui la théorie de ce qu'on appelle la non-intervention dans les affaires des autres pays, même si ces affaires préparaient la guerre.

» Le principe fédéraliste crée un droit à une certaine intervention parce qu'il établit la communauté d'intérêts et la coopération entre les Etats : quelque limitée qu'elle soit, une telle intervention doit être efficace. Si la

Enfin, un reproche qui, cette fois-ci, ne s'adresse pas à la Société des Nations, est celui que l'on doit adresser aux Gouvernants de très nombreux pays. C'est qu'ils ne paraissent pas avoir pris cette Société au sérieux. On allait à Genève, mais sans conviction. On préférait les tractations secrètes, à l'ancienne mode. On laissait la S. D. N. se compromettre, s'avérer inefficace, sans réagir ou plutôt sans agir.

Pour être tout à fait justes, on devrait adresser le même reproche aux peuples eux-mêmes. Ils ne paraissent pas, en effet, avoir réalisé que la Société des Nations était leur bien; que c'était là que l'on devait veiller pour que la guerre n'éclatât plus jamais, la guerre qui, elle, intéressait tous les peuples, car ce sont eux qui, en fin de compte, la font ou la subissent.

Si les dirigeants ont témoigné souvent d'un parti-pris défavorable contre l'institution genevoise, on peut dire d'autre part que les peuples eux aussi ont témoigné vis-à-vis de la S. D. N. d'une ignorance et d'une indifférence bien coupables.

*
* *

Ce qui importe plus que l'étude des erreurs commises dans le passé, c'est tout en regardant vers l'avenir d'envisager, résolument, le présent en face, afin de chercher comment on pourrait éviter le retour des erreurs commises qui conduiraient fatalement à une nouvelle guerre. Il faut une bonne fois organiser enfin l'Europe.

On parle fréquemment, à l'heure actuelle, des buts de paix, de la nécessité de créer la fédération des Etats-Unis d'Europe.

France et l'Angleterre forment (comme il est à croire) le noyau de la Fédération future, elles auront le droit d'exiger que les autres Etats qui voudront se confédérer aient des principes éthiques et politiques de la même nature. Une Allemagne qui se fédérerait avec les Alliés d'aujourd'hui ne pourrait être libre d'avoir le gouvernement que désireraient ses leaders du moment pour s'en servir ensuite à préparer une dictature de gauche ou de droite.

Il n'y a pas plusieurs buts de guerre, il n'y en a qu'un seul : la Paix. Mais pas n'importe quelle paix. Surtout, pas une paix qui nous fasse reprendre les armes dans six mois ou dans vingt ans. Ce sont donc les buts de paix qu'il s'agit de déterminer. Autrement dit, il s'agit d'asseoir la paix sur des bases solides. Ce qu'il faut c'est établir la paix en Europe en lui donnant un statut politique, économique, social qui la consolide au lieu de la compromettre. On parle beaucoup d'une Fédération et l'on cite l'exemple suisse, ou l'exemple américain, comme modèle des futurs Etats-Unis d'Europe. On prononce aussi les mots de « confédération », « d'Etat fédéral », d'« union », etc.¹...

Ce problème préoccupe maintenant les gouvernants, et surtout les partis politiques, les juristes, les publicistes et l'opinion publique en général.

1. La Confédération d'Etats présente les caractères suivants :

1° Chacun des Etats qui la composent conserve sa souveraineté intérieure et sa souveraineté extérieure; il peut, notamment, avoir à l'étranger une représentation diplomatique propre et conclure des traités;

2° Il n'y a pas un gouvernement de la confédération superposé au gouvernement de chacun des Etats, et ayant pour mission l'exécution du pacte fédéral, dans l'intérieur des Etats, ou au point de vue des relations extérieures. Les affaires qui forment l'objet de la confédération sont traitées dans une diète ou un congrès, qui constitue, non une assemblée législative, mais une réunion diplomatique, composée de représentants des Etats de la confédération. Les décisions prises dans la diète ou le congrès doivent l'être à l'unanimité des voix, comme dans toute réunion diplomatique. Enfin, ses décisions ne sont pas obligatoires directement dans les Etats de la confédération; elles ne peuvent être ramenées à exécution que par l'intermédiaire du gouvernement.

Caractères distinctifs de l'Etat fédéral. — L'Etat fédéral constitue un lien plus étroit que la confédération d'Etats. Il présente les deux caractères suivants :

1° Au point de vue extérieur, les membres de l'Etat fédéral perdent leur souveraineté; ils sont absorbés par la personnalité de l'Etat fédéral qui les représente tous à l'égard des Etats étrangers.

Au point de vue intérieur, chacun des Etats conserve sa souveraineté; mais elle est amoindrie, dans une certaine mesure, pour permettre l'exécution du pacte fédéral;

2° L'Etat fédéral a un gouvernement propre, superposé au gouvernement de chacun des Etats. Ce gouvernement est chargé de représenter l'Etat fédéral au dehors et à l'intérieur; il règle toutes les matières qui rentrent dans ses attributions, d'après le pacte fédéral. Les décisions que prend le gouvernement fédéral sont obligatoires directement sur le territoire de chacun des Etats. C'est en ce dernier point que sa souveraineté intérieure est amoindrie. (Conf. Strupp.)

Un grand et très louable effort est en train de s'accomplir afin d'élucider la question du statut à donner à l'Europe après la guerre.

Il s'agit, sans aucun doute, d'instaurer *un ordre nouveau*. Seulement, cette fois-ci, il faut éviter les belles constructions théoriques, pour n'envisager que ce qui est pratiquement possible.

M. Georges Scelle, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, a abordé très sérieusement le problème dans une étude très pénétrante, intitulée : « Le problème du Fédéralisme », publiée par la *Revue « Politique étrangère »*¹. M. Nicolas Murray Butler, l'universitaire américain bien connu, a publié une étude également très intéressante intitulée « Vers un monde fédéral »². M. le comte R. N. Coudenhove-Kalergi, l'apôtre de la « Paneurope », vient d'examiner « La paix de demain »³. M. Th. Ruissen traite « De quelques difficultés du fédéralisme international » et M. R. B. Mowat se préoccupe de « l'avenir de la Société des Nations »⁴.

Indépendamment de ces études, certains publicistes et aussi des partis politiques ont préconisé de véritables plans d'organisation de l'Europe⁵. « L'ordre nouveau » prend ainsi figure — du moins dans l'esprit de ceux qui élaborent ces plans. Pourtant on a — en général — tendance à railler les bâtisseurs de plans. En ce qui concerne les plans d'un ordre nouveau, on aurait tort car c'est autour de ces travaux préliminaires que s'engagent les discussions et qu'on échange des idées. Il s'agit de construire, non pas pour l'éternité, mais pour une ère nouvelle, aussi longue que possible, l'improvisation serait donc néfaste.

1. N° 2, avril 1940, p. 143 et suiv. Cette étude a paru également dans le numéro du 13 janvier 1940 de l'hebdomadaire *La Lumière*.

2. N° 52 du mois d'octobre 1939, revue *L'Esprit international*.

3. Dans la revue *Politique Etrangère*, n° 4 du mois d'août 1939. Le même article a paru dans la revue anglaise, *International Affairs*, sous le même titre : « Europe to-morrow » (n° 5, 1939).

4. Ces deux dernières études ont paru dans la revue *L'Esprit international*, n° 54 du mois d'avril 1940.

5. Un exposé assez complet des diverses opinions est fait par M. Marcel Hoden, dans *l'Europe Nouvelle*, n° 1138, du 2 décembre 1939.

Un des premiers plans publiés, est celui de M. Clarence K. Streit exposé dans un ouvrage intitulé : *Union ou chaos*. Tout le monde se mettra facilement d'accord sur le principe de l'union pour éviter le chaos. La critique que l'on pourrait faire à M. Streit, c'est qu'il ne tient pas un compte suffisant des données essentiellement européennes et qu'il désire calquer un peu trop servilement la nouvelle organisation européenne sur la structure actuelle des Etats-Unis¹.

Le plan qui semble être le plus complet, tout au moins le plus compatible avec les aspirations européennes, a été publié par le parti travailliste anglais.

Il paraît avoir obtenu, si nous en croyons la presse londonienne de toutes les nuances, l'adhésion d'une grande partie de l'opinion publique anglaise. Le journal conservateur *Times* reconnaît que « dans l'ensemble le manifeste traduit bien les sentiments du peuple britannique » et l'organe libéral *New Chronicle* assure qu'il « recevra l'approbation générale » de ce peuple.

Il paraît avoir reçu l'adhésion de beaucoup de membres du Parti socialiste français². Le document travailliste comporte des considérations préliminaires que nous laissons de côté.

La partie positive du document déclare qu'il ne faudra traiter la paix qu'avec un gouvernement non nazi, qui aura promis de retirer ses armées et sa police des pays conquis, qui aura effectué certains actes de restitution, en rendant aux peuples polonais et tchécoslovaques leur liberté et au peuple autrichien la faculté de décider de son

1. Un compte rendu critique a été publié par M. Firmin Roz, membre de l'Institut, dans le numéro du 6 avril 1940 de la *Revue Danubienne*. La revue *L'Esprit international* en rend compte également, dans son n° 54 du mois d'avril 1940.

Nous signalons également la brochure publiée par M. William Beveridge, de l'Université d'Oxford : *Peace by Federation*. Il préconise la création d'une confédération composée des Etats suivants : Grande-Bretagne, France, Allemagne, Danemark, Norvège, Suède, Finlande, Belgique, Hollande, Suisse, Irlande, Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud.

2. V. le *Populaire* du 11 février 1940.

sort. En somme : « Le but de guerre des Alliés doit être de vaincre l'hitlérisme et de réparer les torts qui sont le résultat de l'agression nazie sans en créer de nouveaux ».

Ensuite sont abordés deux grands problèmes : les rapports franco-allemands et le statut de l'Europe nouvelle.

C'est l'originalité de ce manifeste de considérer la solution du premier de ces problèmes comme le facteur primordial de toute organisation de la paix en Europe. Il faut, dit-il, « concilier la demande de la France qui veut sa sécurité, et la demande de l'Allemagne qui veut l'égalité. Si un équilibre durable entre ces deux exigences est assuré, on aura créé l'un des fondements de la paix, l'autre étant fourni par une étroite collaboration franco-britannique.

Si une menace devait se présenter, dit le manifeste, nos deux peuples ne doivent plus être des alliés d'une saison, mais ils doivent être frères pour toujours. « Ce qu'il faut créer, ce n'est pas une alliance de circonstance, mais une communauté de buts, de moyens. »

Quant à l'Allemagne, le Labour Party n'en veut point le démembrement, ni l'humiliation. Mais il faut que le peuple allemand prenne lui aussi ses responsabilités, qu'il cesse d'appuyer Hitler, qu'il se donne un gouvernement « qui ait la volonté sincère de faire de l'Allemagne une bonne voisine ».

Quant au statut de l'Europe, le manifeste travailliste précise les points suivants :

1^o Une communauté européenne n'est possible que si les droits souverains des Etats sont subordonnés, dans une certaine mesure et à certains égards, aux institutions et aux obligations mondiales.

2^o Cette communauté doit s'organiser à travers un processus concret, qui partirait de la collaboration actuelle entre le Commonwealth britannique et la France et leurs alliés pour englober successivement et par extension, tous les autres pays.

4^o Un nouveau statut européen n'est possible que si

chacun des pays est organisé sur la base de la justice sociale et de la démocratie. « La paix permanente ne dépend pas moins de la justice sociale à l'intérieur des Etats que de la justice politique entre les Etats. »

Un vieux monde est en train de s'écrouler. Il faut fonder un nouvel ordre mondial. « La victoire doit être celle de la Grande-Bretagne, de la France et de leurs alliés. La paix doit être gagnée pour l'humanité¹. »

Une étude des plus intéressantes est, à notre avis, l'exposé fait par M. André Géraux (Pertinax) au Centre d'Etudes de politique étrangère, sous la présidence de M. André Siegfried, membre de l'Institut, le 15 janvier 1940.

Cette étude a paru dans la *Revue « Politique étrangère »*, sous le titre : « La France, la Grande-Bretagne et la paix future² ».

M. Géraud s'applique à bien étudier « le noyau franco-britannique ».

... « Des traités monétaires, financiers et économiques ont été conclus, dit-il, qui réalisent entre la France et l'Angleterre une solidarité jamais atteinte entre 1914 et 1918...

« La S. D. N. ne se présente plus aujourd'hui devant le peuple britannique, devant l'Amérique, parée de sa mystique d'il y a vingt ans. Il devrait donc être possible, à la fin de la guerre, de faire prévaloir cette idée que les deux Etats occidentaux, *France et Angleterre, auront à se conduire en fail, pour le bien général, comme un exécutif de la fédération européenne qui, par la suite, se constituera ou ne se constituera pas, selon qu'à longue échéance la paix sera gagnée pleinement ou médiocrement ou pas du tout* (c'est nous qui soulignons.)

« A cette fin, la France et l'Angleterre garderont leur Conseil suprême du temps de guerre — il comprendra peut-être à la fin de la campagne des représentants d'autres pays.

1. V. *le Populaire* du 11 février 1940, l'article de XX.

2. N° 1 de février 1940, p. 13 et suiv.

Elles ne devront pas laisser disparaître le commandement unique réalisé au bénéfice des états-majors français ou britannique. Enfin les gouvernements de Paris et de Londres assureront pour une période de temps indéterminée leur prépondérance militaire sur le continent. Il est évident que les arrangements de 1919 relatifs à l'occupation du Rhin seront repris sous une forme plus sérieuse et plus solide. »

Ensuite, M. Géraud examine l'organisation internationale. « Si nous admettons que la France et l'Angleterre se considèrent comme l'exécutif de la fédération européenne qui, par la suite, se formera ou ne se formera pas, une question capitale se pose. Comment ces deux pays pourront-ils prétendre gouverner l'Europe pour une période de temps assez longue, dans les remous qui suivront la victoire, sans liaison possible avec le corps des nations ? »

« La France et l'Angleterre, tout en associant leurs forces, estimeront opportun, selon toute vraisemblance, de prévoir une liaison avec le système international existant, avec Genève. Elles s'ingénieront seulement à empêcher cette liaison de restreindre par trop leur liberté d'action et de mouvement. La combinaison est réalisable si l'on considère que les traités de paix qui seront conclus ne seront pas liés à la Société des Nations comme ceux de 1919. Leurs clauses ne renverront pas — du moins aucune nécessité n'existe pour cela — au Conseil de la Société des Nations. De plus, un précédent est là dans l'histoire de l'Institution de Genève, le précédent de 1935 qui montre que la Société des Nations est capable de se transformer en une grande alliance, de sortir de son idéologie, l'idéologie du protocole et l'idéologie de Locarno, pour se tourner en coalition capable de combattre. Notre but, en remodelant la Société des Nations, sera d'affirmer définitivement la primauté de l'article 16 et de remanier le reste du Covenant pour que cette primauté ne puisse périliter. »

« Je crois que la France et l'Angleterre, victorieuses

demain, seraient capables de constituer à l'intérieur de Genève un groupe d'Etat décidés à entrer dans des liens d'alliance avec elles deux pour la répression de l'agresseur. Ainsi l'article 16, qui est supposé devoir mettre à la raison l'agresseur, ne serait plus un article livré aux marchandages d'un Conseil timoré, d'une Assemblée trop nombreuse, ou aux improvisations des grandes puissances. Il serait manié par une alliance. A l'intérieur de la S. D. N. serait donc disponible un instrument dont la France et l'Angleterre pourraient se servir dans l'accomplissement de leur tâche. »

Voici brièvement exposées quelques idées vers lesquelles on peut espérer que le traité de paix s'orientera. La notion de groupe prend forme.

A la base des groupements à envisager, nous avons le « noyau » franco-britannique. Constitué pour la guerre, il doit subsister une fois la paix venue. C'est l'exécutif déjà agissant d'une organisation dont on ne connaît pas encore tous les membres. Mais ces membres doivent être les pays européens.

Sans entrer dans tous les détails de l'organisation future, l'on doit considérer que la meilleure solution sera la création d'organisations régionales, basées sur des intérêts économiques communs, ayant les mêmes tendances politiques et liées étroitement par des affinités somme toute normales entre voisins. Le bloc balkanique, l'Entente balkano-danubienne sont pour nous, après le bloc franco-britannique, les types qui nous tiennent particulièrement à cœur.

Ces groupes régionaux devront prendre contact entre eux, créer des intergroupes. C'est finalement cet enchaînement qui constituera l'Europe fédérée ou les Etats-Unis d'Europe.

Saluons, d'ores et déjà, le premier groupement, le plus important. La France et l'Angleterre ont proclamé leur union absolue dans la paix comme dans la guerre en une résolution décisive et désormais historique, lors de la sixième

me réunion du Conseil suprême de guerre, tenue à Londres, le 28 mars 1940.

C'est le pacte fondamental de l'ordre nouveau. Le voici :

« Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni, de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord s'engagent mutuellement à ne négocier ni conclure d'armistice ou de traité de paix durant la présente guerre, si ce n'est de leur commun accord.

» Ils s'engagent à ne discuter les termes de la paix qu'après un complet accord entre eux sur les conditions nécessaires pour leur assurer respectivement les garanties respectives et durables de leur sécurité.

» Ils s'engagent, enfin, à maintenir, après le rétablissement de la paix, leur communauté d'action dans tous les domaines, aussi longtemps qu'elle sera nécessaire pour la sauvegarde de leur sécurité et pour la reconstruction, avec le concours des autres nations, d'un ordre international assurant en Europe la liberté des peuples, le respect du droit et le maintien de la paix ».

L'instrument qui doit changer le statut de l'Europe — ou plutôt lui donner enfin un statut juridique répondant au degré de civilisation auquel est arrivé l'occident européen — est enfin là. Entièrement d'accord avec l'éminent journaliste qui signe XX ses chroniques quotidiennes dans le journal *Le Populaire de Paris*, nous dirons que « nous n'avons ni la mystique des kilomètres carrés, ni l'obsession des souvenirs « historiques », mais qu'une paix qui ne changerait pas le statut de l'Europe, ne ferait que prolonger son agonie. Il faut que les conditions de sécurité pour tous les pays, grands et petits, soient matériellement établies, que l'agression y devienne impossible, que la collaboration soit la nouvelle règle de la vie internationale. »

« En dehors de cela, il n'y a pas de salut. Nous tournons dans un cercle infernal qu'il faut briser, car les générations successives s'y engloutissent sans merci. Il ne suffit pas de rectifier des frontières, il faut construire l'Europe. Cette

construction est incompatible avec les « dynamismes » totalitaires, tant qu'ils refusent d'accepter une règle supérieure et qu'ils prétendent trouver en eux-mêmes la seule mesure — une mesure qui change selon les circonstances et les possibilités de leurs propres revendications¹ »

1. Nous signalons une étude de M. Jiri F. Vraneck : « Plans proposés en vue d'une solution des problèmes de l'Europe Centrale » (dans la revue *Affaires Danubiennes*, n° 1, juillet 1938, Bucarest).

Voici la simple énumération de ces plans, suivant M. Vraneck :

N° 1. La Nouvelle Europe (Masaryk, 1917).

N° 2. Régime spécial douanier, 1920 (art. 222 traité de St-Germain et 205 traité de Trianon).

N° 3. La Petite Entente, 1920.

N° 4. Le plan Hantos, 1925 à 1927.

N° 5. L'union douanière austro-allemande, 1931.

N° 6. Plan Tardieu, 1932.

N° 7. La Conférence de Stresa, 1932.

N° 8. La Petite Entente, 1933.

N° 9. Le mémorandum italien, 1933.

N° 10. Le Pacte de Rome, 1934.

N° 11. Le pacte danubien, 1935.

N° 12. Les protocoles additionnels, 1936.

N° 13. Le plan Hodza, 1936.

DEUXIÈME PARTIE

Le pacte d'Entente balkanique

CHAPITRE II

PRECEDENTS LOINTAINS ET IMMEDIATS

§ 1. Précédents lointains.

Le pacte d'entente balkanique, est né le 9 février 1934. C'est, sans aucun doute, le fait historique le plus important, dans les annales contemporaines des pays balkaniques.

Depuis longtemps, les événements avaient montré la nécessité inéluctable de l'union des pays balkaniques que des esprits perspicaces avaient pressentie depuis plusieurs siècles déjà.

L'énumération et l'analyse des plans de ces précurseurs mériteraient bien qu'on leur consacre un ouvrage. Nous nous bornerons ici à rappeler très rapidement quelques noms et quelques dates.

Vers 1795, Constantin Rigas, de nationalité grecque préconise la fédération de tous les peuples vivant dans les limites des frontières de l'empire ottoman, les Turcs eux-mêmes y étaient compris.

Ce projet est d'autant plus remarquable qu'à l'époque où il fut conçu ces peuples étaient l'ennemi du Turc, non seulement parce qu'ils étaient asservis par lui, mais ces peuples étant chrétiens, aussi, en raison de la religion différente.

Le Slave Dossithéos Obradovitch, préconise l'Union des pays slaves du Sud.

Le Grec Alexandre Ipsilante, du « phanar » (quartier de Constantinople) est l'auteur d'un plan d'union balkanique

moins vaste que celui de Rigas, puisque les musulmans en sont exclus.

Un projet russe, qui remonte à 1829, entend substituer l'empire russe à l'empire turc; il s'agit, en effet, de réunir les principautés danubiennes, la Moldavie et la Valachie (la Roumanie dans ses frontières de 1914), la Serbie, la Monténégro et la Grèce sous l'égide du Tsar.

Mais les peuples intéressés ne furent pas seuls à réclamer une entente balkanique.

Metternich en était partisan, mais il aurait voulu placer à la tête d'une telle fédération un prince de sang germanique.

Napoléon III, du moins jusqu'en 1866, jusqu'à Sadowa, s'était montré favorable à l'union des principautés danubiennes (1859), et avait exprimé également sa sympathie à la Serbie. Il alla jusqu'à concevoir un projet de confédération des Etats balkaniques.

Ed. Blanqui conseillait, lui aussi, une union dans laquelle seraient entrées la Valachie, la Moldavie, la Serbie, la Grèce et la Bulgarie. Beaucoup d'hommes d'Etat français, des historiens, des publicistes, partageaient ces idées. Nous citerons Michelet, Edgard Quinet, Lamartine, Gambetta, Emile de Girardin.

Dans les autres pays européens, cette idée de l'union des peuples balkaniques s'était propagée et avait ses fervents défenseurs, tels les Italiens Canini, Manzini, Garibaldi; les Hongrois Kossuth, Klapka.

Mais ces idées et projets d'union interbalkanique ne pouvaient se réaliser tant que le mouvement d'émancipation, commencé en 1827 par les Grecs n'aurait abouti à l'indépendance successive de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Serbie et du Monténégro.

D'autre part, si des esprits avertis et des hommes d'Etat se rendaient compte de la nécessité de cette indépendance vis-à-vis de la Turquie et aussi de l'union, il faut avouer que le principe de l'équilibre européen, la politique de

prestige, l'esprit de domination et le désir d'immixtion constante, qui animaient les grandes puissances, et notamment les empires russes et austro-hongrois, furent les obstacles auxquels se heurtaient l'émancipation, d'une part, et surtout l'union de ces pays, d'autre part.

C'est là d'ailleurs qu'il faut chercher l'origine historique de la réaction contre cet état de choses qui se traduisit par cette formule : « les Balkans aux Balkaniques ».

La Russie, en 1877, manifesta son désir d'emprise et de conquête en annexant la Bessarabie. L'Autriche-Hongrie, elle, l'exprima par le coup de force de 1908, en s'appropriant la Bosnie et la Herzégovine. Les appétits nouveaux du jeune, mais dangereux empire allemand, furent exposés dans la théorie du *Drang nach Osten* et par le plan du chemin de fer Berlin-Bagdad, qui contenait déjà en puissance la fameuse théorie hitlérienne de « l'espace vital » dans lequel rentrent d'ailleurs tous les Balkans¹.

Si le pacte balkanique de 1934 est la première réalisation de l'entente des pays balkaniques conçue dans un esprit de défense, il existe toutefois un précédent à leur union, même deux. Il s'agit de la coalition de 1912 lorsqu'une alliance fut signée entre la Bulgarie, la Serbie et la Grèce contre la Turquie. Il est toutefois à noter qu'il s'agissait là d'un pacte d'alliance offensive n'ayant pas un caractère durable. L'alliance de 1913 entre la Roumanie, la Serbie, et la Grèce contre la Bulgarie, était conçue dans le même esprit ; alliance offensive, alliance éphémère.

D'ailleurs, même à cette époque de guerres interbalkaniques, il y eut des hommes qui luttèrent contre le courant de haine aveugle qui emportait les peuples, et proclamèrent l'union nécessaire. « Il a fallu au député socialiste bulgare Sakiroff un beau courage pour s'opposer au torrent, seul, dans une assemblée où étaient déchaînées les passions chauvines et où se mêlaient, en une exaltation

1. Pour toute cette partie historique, consulter l'*Entente Balkanique*, par Ovide Vladesco, Bucarest, 1939, et la bibliographie qu'il cite.

farouche, les justes griefs contre les violences turques et les ambitions déréglées, il a osé faire entendre le langage de la sagesse et de la justice. Il a dit : « Nous ne voulons pas d'une confédération balkanique instituée en vue de la guerre. Celle que nous voulons, celle que nous préparons c'est une confédération qui unisse, en effet, tous les peuples des Balkans, y compris la Turquie, pour une œuvre de paix, de travail, de production et d'échange, pour une œuvre de liberté et de progrès ». Il a été hué, il a été violenté¹...

Il est arrivé au malheureux Sakiroff, ce qui arrive, hélas ! souvent : d'avoir raison trop tôt.

Quoi qu'il en soit, les guerres interbalkaniques hâtèrent encore l'acheminement des idées et des événements vers l'union.

En 1914, l'historien roumain, M. Nicolas Jorga, convoqua à Bucarest les savants familiarisés avec les questions balkaniques et prit l'initiative de fonder un institut du sud-est européen, qui devait s'attacher à faire ressortir les liens de toutes sortes, qui unissent les peuples et les Etats balkaniques.

Au lendemain de la guerre de 1914-1919, l'idée d'un pacte balkanique connut un renouveau, et toutes sortes de plans et de projets furent élaborées.

M. Rendis, Ministre grec des Affaires étrangères, fait entrer, en 1925, la question de la fédération dans le domaine des réalités politiques.

Les hommes politiques, les savants, les journalistes balkaniques, et même occidentaux, ne lâchent plus cette idée.

§ 2. Précédents immédiats.

Nous avons énuméré, d'après M. Vraneck, dans notre introduction, *supra* chapitre premier, en note, le grand

1. Extrait d'un article de Jean Jaurès, intitulé : « Pour la Paix », et publié dans le journal *l'Humanité* (qui était l'organe officiel des socialistes français d'avant guerre), n° du 8 octobre 1912, recueilli dans les *Œuvres de Jean Jaurès*, éditions Rieder, Paris, série « Pour la Paix », t. V, p. 134.

nombre de plans qui, dès 1917 et surtout après la Grande Guerre avaient été conçus pour donner à l'Europe, et particulièrement à l'Europe centrale, les assises stables qu'on sentait bien lui manquer.

Le régionalisme se trouvait à la base de tous ces plans.

M. Briand ne s'était-il pas fait le protagoniste de l'idée des ententes régionales ?

Persuadées de la nécessité de ces sortes d'ententes, différentes personnalités du monde politique balkanique, prirent, vers 1930, l'initiative d'une série de conférences, certes officieuses, mais que les gouvernements suivirent de près et qui, cinq ans plus tard, aboutirent au Pacte de l'Entente Balkanique de 1934.

M. Papanastasiou, ancien Président du Conseil des Ministres de Grèce convoqua une première conférence balkanique, à Salonique, en octobre 1930. Deux mémoires furent présentés, dont les titres sont significatifs. Celui que M. Maccas présenta est intitulé : *Mémoire sur les mesures précises à proposer en vue de favoriser le rapprochement des Etats balkaniques*. Celui de son compatriote Spiropoulos porte comme titre : *Mémoire sur les mesures propres à favoriser le rapprochement politique des peuples des Balkans*.

Ainsi, il ne s'agissait pas seulement de rapprocher d'une manière superficielle les Etats, ou les gouvernements ; mais, avant tout, les peuples eux-mêmes (en faisant ainsi écho aux théories émises par l'historien roumain Nicolas Jorga).

A cette première conférence, furent débattus des problèmes essentiels : il s'agissait de mettre la guerre hors la loi, de rendre l'arbitrage obligatoire avec procédure de conciliation, et de trouver une solution aux contestations territoriales et à la question des minorités. Un délégué bulgare assista à cette première conférence.

La deuxième conférence eut lieu l'année suivante, en 1931 à Constantinople et à Ankara (du 19 au 26 octobre).

Cette conférence émit un vœu relatif au désarmement et discuta longuement les arguments des délégués bulgares et albanais, selon lesquels les problèmes des minorités devaient être élucidés avant tous autres.

La troisième conférence eut lieu à Bucarest, du 22 au 27 octobre 1932. Cette fois, on se mit d'accord sur un avant-projet que la délégation bulgare ne signa qu'une année plus tard. Pour arriver à un accord sur cet avant-projet, on avait créé un Comité spécial et un Conseil de la conférence. Nous n'entrerons pas dans l'analyse de cet avant-projet auquel le pacte de 1934 emprunta à la fois les idées essentielles et quelquefois même les termes.

La délégation bulgare participa à la dernière séance du conseil, au cours de laquelle elle déclara qu'elle « estimait que ses efforts ne pourront aboutir à la conclusion d'un pacte interbalkanique qu'après avoir préparé le terrain, et notamment, au moyen de rapports directs entre les groupes nationaux des parties intéressées, en vue de se mettre d'accord sur les questions mettant en danger les relations de bonne entente entre ces parties et de s'efforcer de faire respecter scrupuleusement toutes les obligations issues des traités en vigueur, y compris celles touchant à la protection des minorités¹. »

La quatrième et dernière conférence balkanique eut lieu à Salonique, du 5 au 11 novembre 1933. Comme on le voit, elle précéda de quelques mois à peine le Pacte d'Entente et prouve à quel point on était pressé d'aboutir.

Plusieurs résolutions furent votées à l'unanimité; les plus importantes furent les suivantes :

1^o La conférence, constatant avec une grande satisfaction les échanges de vues qui ont eu lieu récemment, aussi bien entre les chefs d'Etat, qu'entre les ministres des Affaires étrangères de certains Etats balkaniques,

Reconnaissant le grand intérêt que présentent de telles

1. Pour ces quatre conférences, voir *l'Entente Balkanique*, par Ovide Al. Vladesco, *op. cit.*

rencontres pour la solution des questions pendantes et pour l'œuvre de rapprochement des Etats,

Considérant que le rapprochement général des pays balkaniques serait puissamment renforcé par des réunions annuelles des ministres des Affaires étrangères des six Etats balkaniques,

Renouvelle ardemment le vœu émis par les conférences balkaniques antérieures en faveur de la réalisation de ces réunions.

2^o La conférence, connaissant le grand intérêt que présente la conclusion d'un pacte entre les six Etats balkanique,

Renouvelle la résolution de la III^e conférence, concernant le pacte balkanique en priant les gouvernements respectifs de conclure ce Pacte sur la base des principes contenus dans l'avant-projet adopté par la III^e conférence.

Elle exprime, en outre, le vœu que les gouvernements améliorent les dispositions de ce pacte par rapport aux différentes circonstances et aux progrès qui seraient réalisés dans ce domaine.

3^o La délégation bulgare, se basant sur les principes de la non-agression, du règlement pacifique des conflits internationaux et de l'assistance mutuelle, accepte un pacte balkanique, sous les réserves suivantes :

1. La reconnaissance à la Bulgarie du principe d'une pleine égalité juridique dans ses rapports avec les autres Etats balkaniques,

2. l'application intégrale et loyale des dispositions des clauses découlant des traités minoritaires assurant aux minorités bulgares dans les pays balkaniques, une pleine et entière protection juridique, morale et culturelle.

Enfin l'œuvre économique de ces quatre conférences fut aussi importante que l'œuvre politique que nous venons de résumer sommairement. Nous retrouverons plus loin son exposé.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS CONSTITUTIVES

« Pacte d'entente balkanique », c'est le titre qu'on trouve employé par le document même que nous allons examiner. L'article 3 emploie le terme « accord », l'article 2, dans sa première partie, déclare que les pays que nous allons énumérer dans un instant, s'engagent à se concerter :

Pacte, entente, accord, concert... quelle est la signification de ces termes ou plutôt, ces termes ont-ils un sens particulier ou font-ils partie de la terminologie courante du droit international public ?

Des termes employés, comme de l'esprit du pacte, il résulte qu'il s'agit d'un traité multilatéral d'assistance, d'une alliance défensive¹.

Le Pacte d'Entente Balkanique est donc un engagement entre plusieurs Etats s'appuyant sur les mêmes principes et ayant les mêmes intérêts qui décident de s'unir, afin de résister en commun à une action violente d'autres pays et ceci dans des conditions préalablement établies.

Le terme de « pacte », a été surtout employé lorsqu'il

1. Dans un sens large, on entend par traité tout accord entre deux ou plusieurs Etats, touchant leurs intérêts politiques ou économiques, quelle que soit l'importance des engagements qu'il renferme.

Dans un sens restreint, on entend par traité un accord international ayant un caractère solennel et portant, soit sur un ensemble de questions complexes, soit sur des questions spéciales et déterminées, d'une importance considérable.

Ainsi entendu, le traité est opposé aux autres sources des engagements d'Etats : conventions, déclarations, cartels, protocoles, notes et lettres.

s'agissait de pactes régionaux (le pacte balkanique est un pacte régional) d'assistance mutuelle, préconisés comme moyen d'arriver à un système satisfaisant de sécurité en Europe¹.

Contrairement à ce que laisse supposer le titre, le pacte que nous sommes en train d'étudier va plus loin qu'une simple entente.

Une entente n'est pas forcément un pacte d'assistance, défensif, encore moins un traité d'alliance offensive, malgré que ce fût le cas, et pour l'Entente de 1914-1918, et pour la Petite-Entente. Le titre est donc plus édulcoré que celui qu'on devrait lui donner, si on se rapportait au sens véritable du pacte que nous examinerons. Cette contradiction s'explique en ce sens que toutes les clauses de l'engagement mutuel des pays signataires n'étaient pas publiées. Le protocole annexe était au début un pacte secret et c'est précisément ce protocole qui définissait plus clairement la nature des engagements réciproques des pays signataires². C'est lui qui faisait apparaître qu'en réalité il ne s'agissait pas seulement d'un « pacte d'entente », mais d'un véritable pacte d'assistance mutuelle, en cas d'agression d'un pays non signataire du pacte.

Nous pouvons, *mutatis mutandis*, dire de ce pacte, ce que M. Jules Basdevant, professeur à la Faculté de Droit de Paris, écrivait du pacte franco-soviétique³ : « C'est un accord d'assistance contre l'agresseur. C'est autre chose qu'un traité d'alliance par lequel deux Etats lient leur politique, c'est un accord pour le maintien de la paix, du même type que la Société des Nations, qui, elle aussi, vise un certain effort collectif contre l'agresseur,...

1. Conf. Jules Basdevant, « Le pacte franco-soviétique », dans la revue *Politique Etrangère*, n° 1 de février 1939.

2. Sur les clauses tout d'abord secrètes du pacte, cons. Albert Mousset, « l'Italie et les Balkans », dans la revue *Politique Etrangère*, n° 6 de décembre 1939, et l'article de M. Georges Lubenoff, dans *Esprit International*, n° 47 de juillet 1938, p. 417 et suiv.

3. Dans l'article précédemment cité.

même type encore que le traité d'assistance que nous, la France, avons conclu avec la Pologne, où les cas où l'assistance est due sont déterminés avec soin par le traité ».

Le pacte balkanique est réservé aux pays balkaniques exclusivement.

L'on sait qu'en 1934, lors de la signature du pacte, on comptait dans les Balkans six Etats souverains : Albanie, Bulgarie, Grèce, Roumanie, Turquie et Yougoslavie. Nous examinerons dans les chapitres qui vont suivre, les relations de ces pays entre eux. Hâtons-nous de dire, tout de suite, que la Bulgarie n'a pas signé le pacte, l'Albanie non plus, mais elle a disparu, plus tard, de la carte de l'Europe en tant qu'Etat souverain. L'Albanie a été, en effet, annexée par l'Italie, le 7 avril 1939, qui mettait ainsi d'accord le fait et le droit, ou plutôt le fait et la légalité juridique.

Le préambule du pacte constate que les signataires étaient animés d'un esprit d'entente et de conciliation semblable à celui qui a présidé à l'élaboration du « Pacte Briand-Kellogg », et aux décisions y relatives de l'Assemblée de la Société des Nations.

On connaît la signification du Pacte Briand-Kellogg ; M. Briand, alors ministre des Affaires étrangères, lança en avril 1927, l'idée de mettre la guerre « hors la loi ». Dans l'esprit du ministre, il s'agissait d'un pacte bilatéral, franco-américain. Les deux grandes démocraties auraient manifesté solennellement la communauté de leur idéal pacifique.

Le président Coolidge crut utile d'élargir la formule française et exactement un an après la manifestation française — en avril 1928 — il envoyait aux principales puissances, un projet de pacte multilatéral par lequel les puissances adhérentes s'interdiraient « d'avoir recours à la force, comme instrument de politique nationale ».

Le pacte fut signé le 27 août 1928, à Paris. Les signataires étaient l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Islande et les

Dominions, l'Italie, le Japon, la Pologne et la Tchécoslovaquie¹.

Le pacte d'entente balkanique, qui invoque *expressis verbis* le grand exemple du pacte Briand-Kellogg, ne pouvait pas non plus passer sous silence cet autre grand pacte, qui était à la base de tous les autres : le Covenant de la S. D. N. ; aussi le troisième alinéa du protocole se réfère-t-il au Pacte Briand-Kellogg et ainsi que nous l'avons déjà dit, « aux décisions y relatives de la S. N. D. ». On y fait sans doute allusion à la dixième assemblée de la S. D. N., qui eut lieu en septembre 1929. En effet, sur l'initiative de la délégation britannique, appuyée sur les délégations de la Belgique, du Chili, du Danemark, de France et d'Italie, un projet de résolution fut adopté dans la X^e assemblée de la S. D. N., invitant, cette dernière, à « tenir compte des progrès réalisés dans l'organisation de la paix et à procéder à un nouvel examen des articles 12 et 15 du pacte, afin de décider s'il y a lieu d'y apporter quelques modifications ».

Nous nous contenterons de préciser seulement, qu'en se référant aux décisions de la S. D. N. relatives au pacte Briand-Kellogg, le pacte balkanique faisait siennes les discussions qui avaient pour but la révision des articles du Covenant, qui prévoient le recours à la guerre pour régler

1. Après le préambule et l'adhésion des premières puissances signataires, il est déclaré que les puissances sont tombées d'accord sur les articles suivants :

Art. 1^{er}. — Les hautes parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

Art. 2. — Les hautes parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.

Art. 3. — Le présent traité sera ratifié par les hautes parties contractantes désignées dans le préambule, conformément aux exigences de leurs constitutions respectives, et il prendra effet entre elles dès que tous les instruments de ratification auront été déposés à Washington.

Le traité, une fois mis en vigueur, restera ouvert indéfiniment, pour l'adhésion de toutes les autres puissances du monde...

les différends entre les Etats, quand un recours à la procédure de l'arbitrage ou à l'examen du Conseil de la S. D. N. n'aurait pas abouti¹.

Un des principes les plus importants posé par le pacte, est celui de l'égalité des *Etats contractants*. Ce principe se trouve posé par l'article 4, *in fine*, du statut organique.

Ainsi, qu'il s'agisse de la Turquie avec ses 763.000 km² ou de la Grèce avec ses 130.000 km²; qu'il s'agisse de la Roumanie avec ses 19 millions et demi d'habitants ou de la même Grèce avec une population de 6.933.000 habitants, les Etats sont égaux entre eux.

Ces Etats n'ont pas voulu qu'il y ait entre eux de distinctions comme celles établies par le traité de Versailles, entre les pays à intérêts généraux et les pays à intérêts limités, ou comme celles prévues par le Conseil de la S. D. N., Conseil où certains pays siègent à titre permanent, et d'autres à titre temporaire².

Respectueux du principe de la souveraineté nationale, qui — soit dit en passant, n'est pas à l'abri de griefs sérieux — le pacte balkanique pose la règle d'unanimité dans son article 3³.

En ce qui concerne la « souveraineté, on appelle puissance souveraine, dit Grotius, celle dont les actes sont indépendants de toute autre puissance supérieure, de sorte qu'ils ne peuvent être annulés par aucune autre volonté

1. V. aussi *Compte rendu de la XI^e Assemblée de la S. D. N.*, vol. X, n° 9, septembre 1930, p. 268.

2. Il est vrai qu'il s'agit dans ces textes d'une inégalité de fait. Il n'a jamais été élevé de sérieuses objections sur l'inégalité en droit des Etats, comme dans la doctrine allemande de la « *Weltpolitik* »; là, on parle avec mépris de la « *Kleinstaaterei* », et on reconnaît le droit par les grandes puissances d'absorber les petits Etats.

Lord Robert Cecil disait devant le Conseil de la S. D. N. (1^{er} septembre 1923) : « Il n'y a pas la moindre différence, devant le Conseil de la S. D. N. entre les grandes et les petites puissances..., une obligation contractuelle n'est pas plus ou moins sacrée suivant qu'elle a été souscrite par une personne plus ou moins puissante. »

3. Rappelons à ce titre, le fameux article 5, § 1, du Pacte de la S. D. N., concernant la règle de l'unanimité des voix. De même les textes des articles 23, 332, 356, etc. du Traité de Versailles.

humaine » (cité par Ralston : *le Droit international et la Démocratie*).

Fauchille donne la définition suivante : « La souveraineté intérieure ou extérieure, signifie qu'il n'existe personne au-dessus de l'Etat qui la possède, non pas que cet Etat puisse faire tout ce qu'il veut, puisse tout se permettre; un Etat souverain est seul maître de ses actes, mais il n'est pas libre de faire tous les actes possibles. » (*Traité de Dr. intern.*, p. 431, t. I, 1^{re} partie, n° 253.)

M. Le Fur s'exprime ainsi : « La souveraineté est la qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté; dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser. » (*Etat fédéral et confédération d'Etats*, p. 443.)

Ainsi, si les Etats contractants sont tous égaux, ils sont aussi tous indépendants et toute décision doit être prise à l'unanimité.

Ce principe, souvent fâcheux, peut, à la rigueur, être accepté là où il s'agit, somme toute, d'un petit nombre d'Etats, ceci d'autant plus que le pacte d'entente balkanique était quelque chose de très nouveau et de très heureux dans le sud-est européen, voué, durant des siècles, à être en bute à tous les courants de haines nationales, religieuses, ainsi qu'aux revendications réciproques de territoires et de populations.

Il ne fallait donc pas être dès le début trop exigeant à ce sujet. La preuve qu'il fallait procéder avec prudence, c'est que la durée de validité du pacte avait été envisagée, tout d'abord pour deux ans. Ceci par l'article 8 du protocole annexe qui fait partie intégrante du pacte. Si ces deux premières années étaient concluantes, cet article 8 envisageait une prolongation ultérieure du pacte pour un laps de temps un peu plus important : cinq ans au minimum. Après l'expiration de cette deuxième période, le pacte devait se renouveler automatiquement, par tacite reconduction, pour une période égale à celle pour

laquelle il avait été précédemment mis en vigueur. En fait en 1936, la durée du pacte fut fixée à sept ans, et ensuite, en février 1940, il fut reconduit pour sept ans, sans doute pour bien marquer sa viabilité et sa solidité.

Il n'est pas prévu, dans le pacte, un siège stable et définitif. Nous verrons ultérieurement, lorsque nous examinerons les organes de l'Entente, que le siège du secrétariat du Conseil est établi dans la capitale du président en exercice ; donc, pas de siège, ou tout au moins, pas de siège fixe.

Une constatation intéressante à retenir, est celle-ci que l'Entente n'a pas prévu dans ses statuts l'exclusion de l'un de ses membres adhérents. On sait que l'article 16 du pacte de la S. D. N. prévoit l'exclusion de tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements contractés lors de la signature du pacte, l'exclusion est prononcée par tous les autres membres de la société représentés au Conseil.

Or, pareille disposition n'existe pas dans le pacte. On peut en conclure qu'il n'y a pas de sanction pour le membre qui aurait contrevenu aux dispositions impératives du pacte. Sans doute, le cas échéant, les autres membres ne tarderaient pas à se réunir en vue d'étudier les mesures disciplinaires à prendre contre l'Etat membre, qui a rompu le pacte ; quoiqu'il en soit, pour l'instant, aucune disposition expresse du pacte ne prévoit pareille éventualité. Cette absence de dispositions disciplinaires ne semble pas être une omission ; on l'a fait sans doute intentionnellement, afin de hâter la signature du pacte. Par contre, on a envisagé le retrait volontaire d'un Etat signataire :

L'article 8 du Protocole annexe dispose, que pendant les deux premières années suivant la signature du pacte, aucune dénonciation n'est possible.

Le même article *in fine* dispose que : « aucune dénonciation ni aucun préavis de dénonciation n'est possible avant l'année qui précède le jour où le pacte vient à expiration ». Le Pacte ayant été reconduit pour sept ans en 1940 (donc

jusqu'en 1947), il résulte qu'aucune dénonciation n'est possible avant février 1946 ni aucun retrait effectif avant février 1947.

Enfin, tout comme le Covenant, notre pacte comprend des membres originaires et des membres admis postérieurement qui étaient limités à deux cas : l'Albanie, disparue depuis lors en tant qu'Etat souverain et la Bulgarie... dont on attend toujours l'adhésion.

CHAPITRE IV

STATUT D'ORGANISATION

Le préambule du Statut d'organisation (c'est le terme employé par le pacte) de l'Entente balkanique, indique clairement l'esprit dont celle-ci est animée. Les Etats de l'Entente veulent, en effet, se donner « une base organique et stable », et ceci en créant un organe dirigeant de leur « politique commune ».

L'organe principal de l'Entente, c'est le *Conseil permanent*. L'organisation politique du Conseil permanent est fixée par les articles 1, 2 et 3 du statut organique. Les membres du Conseil ne sont autres que les ministres des Affaires étrangères des Etats respectifs. Or, le portefeuille très important des affaires étrangères étant souvent détenu par le Président du Conseil de chaque Etat, il s'ensuit que le Conseil permanent de l'Entente se trouve être constitué par les plus hautes personnalités politiques de ces Etats.

Le Conseil étant composé des quatre spécialistes de la politique étrangère des pays de l'Entente Balkanique, devient « l'organe dirigeant de la politique commune du groupe des quatre Etats ». Cette disposition essentielle reflète en même temps la volonté expresse des fondateurs de pratiquer une politique identique. Tous ceux qui ont suivi la politique et l'histoire diplomatique de chacun des quatre Etats balkaniques, depuis leur création, savent que leur politique était d'autant plus systématiquement

divergente que chacun était à la remorque d'une grande puissance et que ces grandes puissances avaient ou croyaient avoir des intérêts divergents. La volonté des Etats balkaniques de pratiquer désormais une politique « commune », marque donc le renversement d'une tradition néfaste et le désir de revenir sur les errements du passé.

Nous avons vu, précédemment, que des règles strictes ont été prévues, établissant l'égalité, l'indépendance et la souveraineté nationale de chacun des Etats signataires. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que « les décisions du Conseil permanent soient prises à l'unanimité » et non à la majorité. Chaque Etat peut exercer ainsi son droit de *velo*. C'est le principe établi également pour le Conseil de la Société des Nations, mais d'une façon plus absolue encore, car, dans ce dernier Conseil, les décisions sont, en certaines circonstances, prises à la majorité. C'est, en effet, ce qui a été prévu par l'article 5 du Covenant, pour les questions de procédure ou bien pour la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers. Cette exception prévue par le Covenant ne se retrouve pas dans le Pacte d'Entente.

La rigueur de cette règle s'explique par le nombre réduit des membres qui doivent prendre les décisions.

D'autre part, puisqu'il s'agit de ministres des Affaires étrangères, leur liaison constante est facile à assurer. Ils sont, par définition même, chargés d'assurer les contacts entre leurs pays respectifs et les autres pays. Lors de la rédaction du pacte, on a tenu compte de ces avantages, car le pacte envisageant des relations régulières entre ministres, ne perd pas de vue que ceux-ci peuvent utiliser en même temps « les relations régulières diplomatiques ».

Mais ces relations régulières ne mettent pas les quatre ministres en présence *simultanément*, aussi a-t-on envisagé des réunions périodiques obligatoires du Conseil au complet.

De la lecture des dispositions écrites, il ressort clairement que, dans l'esprit des rédacteurs du « statut », ces

rencontres doivent être assez fréquentes. Le Conseil se réunit, en effet, statutairement au moins deux fois par an, et cela à tour de rôle dans chacun des Etats. *La réunion périodique, tous les six mois au moins*, de plusieurs ministres des Affaires étrangères de différents Etats, doit être enregistrée et saluée comme une mesure bienfaisante anticipant sur l'ordre nouveau de l'Europe. En 1934, lors de la création du pacte de l'Entente, on a pensé en outre qu'il faudrait profiter de la présence simultanée des membres du Conseil dans des réunions internationales (prévues par les organismes de la S. D. N., par la Petite-Entente, ou par toute autre organisation), pour donner ainsi aux membres du Conseil, l'occasion de se rencontrer plus fréquemment encore.

Le président de ce Conseil permanent est précisément l'un des quatre ministres composant le Conseil.

Son choix n'est laissé ni au hasard, ni à la désignation de ses collègues. L'article 3 du statut désigne pour la période d'un an, à partir du 9 février 1934, date de la signature du pacte de l'Entente balkanique à Athènes, le ministre des Affaires étrangères de Grèce. Le 9 février 1935, la présidence du Conseil passait de *plein droit* (c'est nous qui le soulignons) au ministre des Affaires étrangères de Roumanie, le 9 février 1936 au ministre des Affaires étrangères de Turquie et, enfin, le 9 février 1937, au ministre des Affaires étrangères de Yougoslavie.

Ainsi qu'a pris soin de le déclarer expressément l'article 3 du Statut, « le roulement continuera ensuite de la même manière dans l'ordre alphabétique : Grèce, Roumanie, Turquie, Yougoslavie, et pour la même durée d'un an à partir du 9 février de chaque année. »

Rien de plus facile, dans ces conditions, que de prévoir à l'avance qui présidera le Conseil permanent à une époque déterminée ; nous aurons donc pour les cinq années qui suivront l'ordre ci-dessous :

1940 : Turquie,

1941 : Yougoslavie,

1942 : Grèce,

1943 : Roumanie,

1944 : Turquie, etc.

Ce système est pratique, et il ne risque pas de donner lieu à des compétitions; mais peut, sans aucun doute, prêter à des manœuvres. Ainsi, un Etat non signataire du pacte d'Entente, étant particulièrement lié avec un Etat signataire, peut attendre que ce dernier prenne la présidence du Conseil pour soulever certaines questions qui l'intéressent particulièrement. Il est vrai que le droit de veto doit empêcher de pareilles éventualités, du moins le plus souvent.

Un ministre des Affaires étrangères est un personnage ayant de trop multiples tâches pour avoir le temps de s'occuper d'une façon constante, et dans tous leurs détails, des travaux du Conseil de l'Entente. La nécessité d'un secrétariat permanent se faisait donc sentir.

Sa création a été envisagée par l'article 7 du Statut qui fournit cependant moins de détails sur le rôle, les attributions, le fonctionnement, les rouages du secrétariat en question qu'il n'en avait donnés sur le Conseil permanent. Cet article se contente d'indiquer que le siège : « est toujours établi pour un an *dans la capitale du président en exercice* (c'est nous qui soulignons) du Conseil permanent.

Ainsi qu'il est d'usage dans les organisations internationales, l'article 6 du Statut prévoit, pour le Conseil permanent, la faculté d'établir des organes stables ou temporaires. Ces organes seront des commissions ou des comités. Les organes temporaires sont prévus, soit pour une session spéciale, soit « pour des groupes de questions déterminées ».

Tous ces organes auront « un caractère consultatif et auxiliaire ». Autrement dit, ce sont des organismes mis à la disposition du Conseil permanent pour le conseiller et l'éclairer sur l'aspect technique des questions dont il a à

s'occuper. Ces organismes ne possèdent donc aucun pouvoir d'initiative ou de décision.

Enfin l'article 4 du Statut prévoit un Conseil Economique Consultatif.

Nous examinerons les attributions de cet organisme, dans le chapitre que nous consacrons aux questions économiques (chap. VIII).

CHAPITRE V

CLAUSES TERRITORIALES. FRONTIERES LITIGIEUSES

§ 1. Exposé des stipulations du Pacte d'Entente balkanique.

Une des raisons qui ont poussé sans doute les quatre Etats balkaniques à envisager une entente, c'est bien la question territoriale. Les frontières de ces Etats ont été fixées, somme toute assez récemment; quelques-unes, seulement au lendemain de la guerre mondiale de 1914-1918, et, ainsi qu'il fallait s'y attendre, ce coin de l'Europe a eu, lui aussi, ses pays satisfaits... et les autres¹.

1. Les traités les plus importants pour les pays des Balkans, sont sans doute d'abord le traité de Berlin du 13 juillet 1878 qui a mis fin à la guerre russo-turque et ensuite, les traités établis sur la base du Traité de Versailles qui mettait fin à la guerre mondiale de 1914-1918.

En effet, sauf la Grèce qui obtint son indépendance par le traité d'Andrinople du 14 septembre 1829, la Roumanie et la Serbie obtinrent la leur en 1878, la Bulgarie en 1909.

La Roumanie qui était un Etat unitaire depuis 1859 par l'union des deux principautés de Moldavie et de Valachie, se débarrassa de la suzeraineté turque au Congrès de Berlin de 1878. Elle dut céder la Bessarabie à la Russie et obtint en échange la Dobroudgea. Elle acquit une autre partie de la Dobroudgea — le quadrilatère — par la paix de Bucarest de 1913 après la deuxième guerre interbalkanique (Roumanie, Grèce, Serbie, Turquie contre la Bulgarie).

La guerre mondiale de 1914-1918 permit à la Roumanie de retrouver la Transylvanie qui était sous la domination hongroise, la Bucovine qui était sous la domination autrichienne et la Bessarabie qui était sous la domination russe.

La Bulgarie, de simple province turque, devint, par suite du traité de Berlin de 1878, une principauté vassale de la Turquie. Par la révolution du 18 septembre 1885, elle acquit la Roumélie orientale qui était restée province turque. Le 5 octobre 1908, le Prince Ferdinand proclama l'indé-

Certes, avant la signature du pacte, des pourparlers et des conventions bilatérales sont intervenus entre les Etats intéressés pour se mettre d'accord à ce sujet. Malheureusement, tous les litiges n'ont pas été aplanis, tous les ressentiments n'ont pas été dissipés et bien des revendications ont continué à se faire entendre.

Les questions territoriales sont plusieurs fois mentionnées, tant dans le préambule du Pacte, que dans son article 1^{er} et dans les articles 2 et 8 du Protocole. Nous allons essayer de dégager l'aspect précis de cette question de l'ensemble de ces textes épars.

Suivant le Préambule du pacte « les Etats signataires sont « fermement décidés à assurer... le maintien de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans... »

L'article 1^{er} du Pacte stipule que les Etats signataires se « garantissent mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques ».

Le Protocole qui, ne l'oublions pas, fait partie intégrante du pacte, introduit une restriction en ce sens qu'il stipule dans son article 2 que le but du pacte est de garantir la sécurité des frontières balkaniques contre toute agression *de la part d'un Etat balkanique*. Enfin l'article 8 du protocole débute par cette déclaration : « le maintien de l'ordre

pendance de la Bulgarie qui fut reconnue officiellement par l'Europe le 26 avril 1909. Agrandie par les traités de Bucarest et de Constantinople en 1913, elle vit son territoire diminué au profit de la Grèce et du royaume yougoslave, par le traité de Neuilly-sur-Seine, le 17 novembre 1919.

La Serbie, longtemps soumise à la souveraineté de la Turquie, a vu, elle aussi, son indépendance proclamée par le traité de 1878. Le royaume de Serbie a été reconnu en 1882. La guerre mondiale lui valut un agrandissement considérable de son territoire et la réunion des Serbes, des Croates et des Slovènes dans un seul Etat : la Yougoslavie.

La Turquie subit de graves amputations par le traité de Berlin de 1878. Nous venons de les voir. Elle dut abandonner également la Bosnie et l'Herzégovine, qui furent prises par l'Autriche. Elle perdait encore des territoires en 1913. Au lendemain de la guerre mondiale de 1914-1918, la Turquie qui s'était rangée du côté des Empires centraux, signa tout d'abord le 10 août 1920 le traité de Sèvres. Mais la paix fut définitivement signée le 24 juillet 1923 par le traité de Lausanne. A la différence du traité de Sèvres qui était « dicté », le traité de Lausanne était « négocié ».

territorial actuellement établi dans les Balkans est définitif pour les hautes parties contractantes ».

Nous examinerons dans un instant toutes ces affirmations qui se lient et s'éclairent les unes les autres.

§ 2. Les litiges d'ordre territorial avec les Etats limitrophes balkaniques.

Une question vient, avant tout, à l'esprit. Pour que les Etats signataires aient pris tant de soin de déclarer à la face du monde l'intangibilité de leurs frontières, c'est que ces Etats ont senti que quelques-unes de ces frontières pouvaient faire l'objet de litiges. Lesquelles? Quelle est l'origine du conflit? Quelle est son étendue? Comment pourrait-on le résoudre?

Prenons chacun des Etats signataires dans l'ordre alphabétique et examinons la situation passée et présente du point de vue de la question territoriale. Il s'agit bien de la Grèce, de la Roumanie, de la Turquie, de la Yougoslavie. Jetons un coup d'œil préalable sur la carte des pays des Balkans afin de mieux comprendre les relations économiques et politiques entre les Etats.

La Grèce a pour voisins la Turquie, la Yougoslavie, l'Italie (l'ancienne Albanie) et la Bulgarie. Il n'y a pas de litige d'ordre territorial entre elle et la Yougoslavie. Les conflits du passé entre la Grèce et la Turquie sont à jamais, du moins, nous l'espérons, éteints¹. M. Metaxas, Président du Conseil de Grèce n'avait-il pas dit une fois, à Constantinople, que le jour viendrait où les frontières entre la

1. Plus que les questions de frontières, c'était la question des minorités respectives habitant sur leur sol qui occasionnait des conflits graves entre ces deux pays. L'échange des minorités entre la Grèce et la Turquie, opéré au lendemain de la guerre de 1914-1918, a puissamment contribué à cette réconciliation.

Quant à la question territoriale proprement dite, ainsi qu'on l'avait stipulé : « Les deux nations se sont *déclarées* satisfaites des frontières tracées par le dernier en date des traités de paix intervenus entre elles et signé à Lausanne le 24 juillet 1923. » C'est sur le respect de ce traité que les deux peuples ont solidement édifié leur politique nouvelle.

Grèce et la Turquie auraient perdu peu à peu leur caractère politique, pour n'être plus que des frontières administratives ?

D'ailleurs on n'aurait pas pu concevoir la signature par la Grèce et par la Turquie du Pacte d'Entente, Pacte qui comporte le respect de l'ordre territorial actuel si des litiges avaient pu subsister entre ces deux pays du point de vue territorial.

La Grèce n'avait pas de revendications à formuler au sujet de l'Albanie, ni vice versa. Depuis que la Grèce a une frontière commune avec l'Italie, la question de cette frontière a été maintes fois évoquée. Nous le ferons à notre tour dans un prochain chapitre, à propos des clauses politiques du Pacte d'Entente balkanique. C'est là que nous aurons l'occasion d'étudier les relations existant entre les puissances balkaniques et les grandes puissances.

Examinons maintenant les questions territoriales pendantes entre la Grèce et la Bulgarie. Et n'oublions pas que ce dernier pays est à l'heure actuelle (depuis la disparition de l'Albanie) le seul pays balkanique non adhérent au Pacte d'Entente.

Nous aurons souvent à revenir sur le point de vue bulgare vis-à-vis d'autres pays balkaniques. Il ne faut pas oublier, que la Bulgarie est un Etat révisionniste, autrement dit qu'il entend reviser ou faire reviser les traités qui ont consacré ses limites actuelles.

Suivant la terminologie des Etats totalitaires, la Bulgarie doit donc être rangée dans la catégorie des Etats « non-satisfaits » ou « prolétariens », ses revendications devant être formulées aux dépens des Etats « satisfaits ».

Pour l'exposé du litige territorial gréco-bulgare, nous avons puisé dans les deux remarquables articles publiés dans la Revue *l'Esprit International*, respectivement par M. Stoyan G. Stoyanoff qui défend avec vigueur, le point de vue bulgare (1^{er} juillet 1939, 13^e année, n^o 51, p. 407 et suivantes : « Les intérêts permanents de la Bulgarie » et par M. S. P. Phocas Cosmetatos, qui défend avec talent le

point de vue grec (1^{er} octobre 1939, 13^e année, n^o 52, p. 602 et suivantes : « Les Bases essentielles de la collaboration de la Grèce et de la Turquie dans les Balkans »). Nous citerons ci-après de très larges extraits. C'est le meilleur moyen de ne pas être taxés de non objectivité :

L'Etat bulgare a pour limites la Roumanie dont il est séparé au nord et sur une longueur d'environ 400 kilomètres par le Danube et au nord-est par la Dobroudgea méridionale, la Mer Noire, à l'est; la Thrace au sud. A l'ouest, la Bulgarie voisine avec la Yougoslavie. La frontière bulgaro-yougoslave suit la ligne de partage des eaux du Vardar-Strouma, laissant la plus grande partie de la Macédoine en Yougoslavie, cette frontière suit ensuite la crête du Balkan occidental et le cours inférieur de la rivière Timok.

La Bulgarie est située au cœur d'une région où s'opposent des intérêts d'ordre majeur. Elle occupe en outre une position stratégique de la plus haute importance.

« Véritable « plaque tournante », masse compacte de six millions et demi d'habitants, force réelle, la Bulgarie est appelée à jouer, dans la crise actuelle, un rôle dont on ne doit et ne peut pas sous-estimer la valeur.

Par son adhésion au groupe de l'Entente Balkanique, elle pourrait cimenter le bloc des petits pays prêts à s'opposer au Drang nach Osten des Allemands. Restant en dehors du groupement balkanique, elle pourrait, par sa passivité, faire le jeu des puissances totalitaires. S'associant aux efforts de l'alliance italo-allemande, pour faire reviser par la menace ou par la guerre la carte de l'Europe, elle est en état de faire sauter le barrage que les démocraties occidentales élèvent de la Baltique à la mer Egée pour arrêter le plan d'hégémonie allemande sur notre continent.

On s'est aperçu à Berlin comme à Rome, à Paris comme à Londres, que la Bulgarie est le seul des pays vaincus qui n'a pas encore bénéficié d'une revision territoriale; que le traité de Neuilly est le seul qui soit encore resté debout dans

la tourmente actuelle, que tout comme les autres, la Bulgarie a aussi des revendications qu'on pourrait prendre en considération dans un but de justice, d'équilibre et de paix.

« L'idéal national bulgare, c'est le désir ardent de faire concorder les frontières de l'Etat actuel avec les limites naturelles, historiques et ethniques, dans lesquelles vit en masse compacte une population de race, de langue et de sentiments bulgares.

C'est l'unification de la nation bulgare en vertu du principe de la libre disposition des peuples¹.

« L'accès territorial à la Mer Egée, continue M. Stoyanoff, a été donné à la Bulgarie à la conférence de Bucarest, après la fin de la deuxième guerre balkanique, où la Bulgarie fut battue par la coalition Serbie-Grèce-Monténégro-Roumanie, à laquelle s'était jointe la Turquie. Si la Thrace occidentale, précise M. Stoyanoff, a été attribuée à ce moment à la Bulgarie — ainsi qu'une partie de la Macédoine — sans doute cette décision était-elle justifiée par de sérieuses raisons ethniques et économiques.

» Six ans plus tard, en 1919, la Bulgarie a été obligée de se séparer de ce territoire représentant une superficie de 8.712 kilomètres carrés et peuplé de 540.000 habitants, qui à ce moment se répartissaient comme suit : Bulgares chrétiens et pomaks 260.700; Turcs, 197.800; Grecs 70.200 (statistique officielle bulgare). La statistique grecque pour la même région donne 180.000 Bulgares et 108.000 Grecs².

» L'échange gréco-bulgare de populations a modifié le caractère ethnographique : la prédominance bulgare en Thrace occidentale n'existe plus.

» Mais, si aujourd'hui l'argument ethnique a perdu de sa valeur, la raison économique n'en subsiste pas moins, plus impérieuse que jamais.

« C'est sur l'insistance de la délégation américaine que

1. Nous rappelons que dans ces pages, s'expriment librement les idées de M. Stoyanoff auquel, pour ainsi dire, nous avons donné la parole.

2. Guénov, *La Bulgarie et le Traité de Neuilly*.

les Bulgares ont cédé la Thrace occidentale aux principales puissances alliées. Les Bulgares espéraient de la sorte que la Thrace serait neutralisée, et, comme la Sarre, placée sous un mandat de la Société des Nations. Ainsi, le débouché économique sur la mer Egée, que l'article 48 du Traité de Neuilly promettait à la Bulgarie, serait devenu une réalité.

« En effet, la délégation américaine, guidée par le désir de réaliser dans les Balkans une paix conforme aux principes énoncés par le Président Wilson, avait, dès le début, pris une position favorable à la Bulgarie. La commission spéciale américaine chargée par le Président Wilson de s'occuper des questions concernant les Balkans et le Proche-Orient et présidée par le professeur Monrow, dans son rapport au Président, daté du 21 janvier 1919, recommandait ce qui suit :

« 1^o La Bulgarie doit être confirmée dans la possession de cette partie de la mer Egée qui lui a été laissée en vertu du traité de Bucarest (Thrace occidentale).

« 2^o La Bulgarie doit recevoir des garanties de transit pour son commerce vers Cavalla et Salonique.

Dans les réserves spéciales formulées par la délégation italienne au sujet de la Thrace occidentale, il était dit, entre autres :

« ... Se bornant à une rectification de frontières, on pourrait maintenir à la Bulgarie le port de Dédéagatch, ce qui donnerait lieu à une situation meilleure que tout autre quant aux nécessités économiques bulgares (Réserves publiées sous forme d'annexe au Rapport présenté au Conseil suprême des Alliés, par la Commission chargée d'étudier les questions territoriales intéressant la Grèce, 30 mars 1919, page 13).

Et, en conclusion, la délégation italienne rappelait que, selon les données statistiques présentées par M. Venizelos, les Bulgares étaient en majorité, vis-à-vis des Grecs, dans le territoire de Dédéagatch

« Mais le régime interallié, continue M. Stoyanoff, instauré dans la Thrace occidentale et qui avait suscité tant d'espairs en Bulgarie n'a duré que quelques mois. A la conférence qui s'est tenue à San Remo, au mois d'avril 1920 et après le départ des Américains de la Conférence, l'Entente a rétrocédé la Thrace occidentale à la Grèce. « Par cet acte, dit M. Guénov, elle a manqué à l'engagement moral qu'elle avait pris à notre égard et à l'égard des Américains ». La décision de la conférence de San Remo a été confirmée à Lausanne (1922-1923) malgré les efforts et les protestations de la délégation bulgare. (A la conférence de Lausanne, les Bulgares avaient été invités à exposer leurs revendications au sujet de l'accès bulgare à la mer Egée; une sous-commission, nommée pour étudier la question, avait présenté deux projets; mais tous deux furent jugés inacceptables par la délégation bulgare, parce que dépourvus de garanties suffisantes). »

» Ainsi, une des rares stipulations du traité de Neuilly favorable à la Bulgarie n'a pas été exécutée. L'article 48 est resté lettre morte.

« Or, vingt kilomètres à peine séparent actuellement la Bulgarie de cette mer libre qu'on aperçoit du haut de la montagne, de cette mer qui permettrait au pays d'entrer en contact direct avec l'Occident et d'échapper au danger mortel d'un encerclement économique.

« La paix balkanique », écrivait Victor Bérard « ne sera jamais sûre tant que les besoins vitaux de la Bulgarie ne seront pas respectés : Dédéagatch est indispensable à la vie commerciale, intellectuelle, matérielle et morale, au présent et à l'avenir du peuple bulgare » (Préface du livre de M. Henri Prost, *La liquidation financière de la guerre en Bulgarie*) ».

Nous rappelons que ces pages expriment l'opinion de M. S. Stoyanoff.

« Le voudrait-il, continue-t-il, aucun gouvernement bulgare ne pourrait donner l'adhésion du pays à l'Entente,

sans obtenir en échange la [revision territoriale du traité de Neuilly ».

L'opinion bulgare est unanime là-dessus et elle s'est exprimée à ce sujet d'une manière très catégorique, quoique un peu rude, notamment dans l'article que M. D. Kraptchev, directeur du journal *Zora*, a publié le 30 avril 1939 :

« Pour la Bulgarie, ce problème (la défense des Balkans contre le danger extérieur) ne se pose pas de la même manière que pour certains de nos voisins. Elle a été dépossédée de ses territoires nationaux, que les traités de Bucarest et de Neuilly, imposés par la force, ont donnés aux autres. Est-ce qu'on demande à la Bulgarie de défendre ces territoires au profit de leurs actuels propriétaires ? Est-ce qu'on peut lui demander cela comme le font certains étrangers ? Cela est psychologiquement impossible, et, même, pas tout à fait moral.

« Aujourd'hui, la Bulgarie n'est pas directement visée. Ses frontières ne sont pas menacées. Si quelqu'un se sent en danger, qu'il se défende. Qu'il défende aussi ce qu'il a pris à la Bulgarie. Nous n'avons pas de sang en trop, notre peuple l'a suffisamment versé pour la grandeur des autres...

« En effet, aucun gouvernement bulgare ne pourra persuader ce peuple que son intérêt majeur exige qu'il soutienne la Roumanie ou la Grèce, les armes à la main, contre une agression allemande ou italienne, tant que la Dobroudjea bulgare restera roumaine, ou que la Thrace occidentale ne sera pas restituée à la Bulgarie.

« Nous admettons aussi que, pour les mêmes raisons, il sera très difficile, sinon impossible aux gouvernements de Bucarest et d'Athènes de faire accepter la cession d'une partie de leurs territoires nationaux à la Bulgarie autrement que par la menace d'une guerre ou par la guerre elle-même. Mais en l'occurrence s'agit-il vraiment de territoires nationaux ?

« C'est justement ici que doivent intervenir les grandes

puissances occidentales pour exercer leur influence et faire admettre leur arbitrage dans la solution du problème bulgare.

« Si les opinions publiques des parties en litige ne pouvaient pas admettre une concession territoriale, considérée comme une sorte de capitulation de la part de leurs gouvernements, elles l'accepteraient venant de l'extérieur sous la forme d'un arbitrage impartial.

« On peut nous dire que, dans les conditions actuelles, une telle intervention des puissances occidentales dans les capitales balkaniques serait très difficile.

« Mais nous répondrons qu'elle serait assez naturelle, car les garanties données par la France et par l'Angleterre à la Grèce et à la Roumanie permettraient de demander, en échange, que tout soit fait afin que ces garanties puissent jouer dans les meilleures conditions.

« L'heure de la décision est venue » écrivait récemment un homme politique français¹. « Demain peut-être il sera trop tard, la France et l'Angleterre ont encore le moyen d'amener les Etats balkaniques à s'unir et à former barrage contre l'agresseur, continue M. Stoyanoff. Cet accord ne se réalisera pas tout seul; car les Etats balkaniques, qui ont rarement réussi à résoudre seuls leurs querelles, le peuvent aujourd'hui moins que jamais, après les difficultés nées de la guerre et après les fausses manœuvres qui ont marqué ces dernières années. Les puissances totalitaires sont, du reste, à l'affût de tout ce qui les divise; sans l'intervention d'une diplomatie active et prévoyante, en un mot, sans l'esprit d'initiative de l'Angleterre et de la France, il faut considérer la partie comme perdue, car la réalisation d'un grand bloc défensif qui devrait comprendre la Yougoslavie, la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie et la Turquie suppose, entre quelques-unes des parties intéressées,

1. M. Paul Bastid, député, ancien ministre, dans la *Dépêche de Toulouse* du 20 avril 1939.

des arbitrages délicats qui ne sauraient être opérés que du dehors ».

Nous nous sommes efforcés d'indiquer ainsi très objectivement le point de vue bulgare. Nous allons exposer maintenant le point de vue grec. Nous verrons, plus loin, dans nos conclusions, ce que nous devons penser de ces litiges.

« Au lendemain de la guerre russo-turque de 1878, écrit M. Cosmetatos, la Russie panslaviste, victorieuse, imposa à la Sublime Porte le traité de San Stéfano, qui créait un Etat bulgare démesurément étendu. Les frontières de celui-ci, — débordant de beaucoup les régions habitées par des Bulgares — s'étendaient depuis l'Albanie jusqu'aux portes de Constantinople, et du Danube à la mer Egée. Mais le Congrès de Berlin vint aussitôt reviser ces frontières arbitraires et réduire le nouvel Etat à ses limites ethnographiques propres.

« C'est alors qu'on vit surgir en Bulgarie un parti nationaliste extrême, qui ne cessa, depuis, de revendiquer les frontières de San Stéfano en invoquant tour à tour des raisons historiques, géographiques, économiques et même « juridiques ». Ce parti — particulièrement violent — fut plus tard appelé « macédonien » du nom de la province où avant la guerre l'inextricable enchevêtrement de minorités était légendaire et qui, de ce fait, offrait un terrain propice aux nationalismes déchaînés. Ce fut là l'origine des heurts incessants qui depuis un demi-siècle, ont constamment troublé les relations entre la Bulgarie et ses voisins.

« Du temps des Sultans, c'est par des incursions de comitadjis que la Bulgarie s'efforçait de briser la conscience nationale des races qui peuplaient les régions convoitées.

« En 1912, la Bulgarie, un peu inopinément, s'allia à la Grèce, à la Serbie et au Monténégro, pour affranchir leurs frères de race de la domination ottomane. Mais en 1913, à l'heure du partage du butin, les Bulgares, poussés par l'es-

prit de conquête et de domination attaquèrent par surprise leurs propres alliés pour les frustrer de leur part. Vaincue, la Bulgarie signa le traité de Bucarest. En 1915, elle revint à l'assaut ! Pendant de longs mois, la diplomatie bulgare fit durer les négociations avec Paris et Londres ; finalement, la Bulgarie se joignit, par surprise encore, aux Empires Centraux et envahit le territoire serbe. Le traité de Neuilly en fut la juste sanction.

« Certains milieux de Sofia continuent à penser que cette péninsule constitue l'espace vital bulgare¹.

« Contre la Grèce, les prétentions bulgares concernent un « accès » à la mer Egée. En effet, par le traité de Neuilly, il avait été promis à la Bulgarie un accès économique. La Grèce a offert de lui assurer un débouché commercial sous forme de port franc, ainsi qu'on l'avait déjà proposé à la Yougoslavie à Salonique, mais la Bulgarie ne s'est jamais contentée d'une semblable proposition. Elle veut un accès territorial. Cette prétention, interprétée et comprise à Ankara et à Athènes suivant les constantes de la politique bulgare, eut un effet décisif sur les rapports gréco-turcs.

« A Athènes, il est vrai, on n'ignore pas que certaines revendications bulgares, sous le titre innocent d'une issue à la mer Egée, visent à l'acquisition d'une bande de territoire qui viendrait séparer les possessions grecques et turques. Mais aucun des deux gouvernements n'attribue à pareilles revendications la moindre valeur pratique. Ils les considèrent même comme privées de tout semblant de justification. En outre, à leur seul énoncé, les liens gréco-turcs se resserrent davantage. Quelle est, en effet, la base juridique de pareille revendication ? Certains publicistes bulgares invoquent l'article 48 du traité de Neuilly. Seulement, on se garde d'en mentionner le texte, car précisé-

1. Nous rappelons qu'après avoir donné la parole à M. Stoyanoff, nous l'avons donné maintenant dans les pages qui suivent à M. Cosmetatos.

ment ce texte porte la condamnation même des prétentions bulgares. Que dit-il ? :

« Les principales Puissances Alliées et Associées s'engagent à ce que la liberté des débouchés économiques de la Bulgarie sur la mer Egée soit garantie. Les conditions de cette garantie seront fixées ultérieurement.

« Il y a lieu d'insister tout particulièrement sur le mot économique, qui est la seule raison d'être de ce texte. »

La souveraineté sur la Thrace fut transmise par les Puissances Alliées à la Grèce en vertu du traité relatif à ce territoire, signé à Sèvres le 10 août 1920 et mis en vigueur par le XVI^e protocole de Lausanne du 24 juillet 1923. Les Puissances Alliées, en exécution de l'engagement assumé par l'article précité de Neuilly, insérèrent dans le traité relatif à la Thrace, les articles suivants, réglant la question du débouché économique bulgare :

Art. 4. — En vue d'assurer à la Bulgarie le libre accès à la mer Egée, la liberté de transit lui est reconnue sur les territoires et dans les ports attribués à la Grèce en vertu du présent traité.

La liberté de transit est celle qui est définie à l'article 212 du traité de paix avec la Bulgarie, jusqu'à ce qu'une convention générale soit conclue à ce sujet ; après quoi, les dispositions de la nouvelle convention y seront substituées.

« Des conventions particulières seront établies entre la Grèce et la Bulgarie, ou les administrations intéressées, détermineront les conditions de l'exercice de la faculté accordée ci-dessus et régleront notamment le mode d'utilisation des ports y existant, sous réserve de l'article 5, ainsi que l'établissement des services et tarifs internationaux (communs) comportant des billets et des lettres de voiture directs et l'application des dispositions de la convention de Berne du 14 octobre 1890 et des dispositions complémentaires, jusqu'à son remplacement par une convention. »

La liberté de transit s'étendra aux services postaux, télégraphiques et téléphoniques.

Art. 5. — Dans le port de Dédéagatch, il sera donné à bail à la Bulgarie, à perpétuité si un terme n'est pas fixé par la Société des Nations, un espace qui sera placé sous le régime prévu aux articles 11 à 14, et qui sera affecté au transit direct des marchandises en provenance ou à destination de cet Etat.

La délimitation de l'espace visé à l'alinéa précédent, sa jonction avec les chemins de fer existants, son aménagement, son mode d'exploitation et, en général, toutes les conditions de son utilisation, y compris le prix de la location, seront fixés par une commission composée d'un délégué de la Bulgarie, un délégué de la Grèce et d'un délégué désigné par la Société des Nations. Ces conditions pourront être révisées tous les dix ans dans les mêmes formes.

« A la conférence de Lausanne, continue M. Cosmetatos, réunie pour établir un ordre de choses définitif dans le Proche-Orient, après la fin du conflit gréco-turc qui avait prolongé la Grande Guerre dans la Méditerranée orientale, la Bulgarie fut appelée à assister au règlement des questions pouvant l'intéresser.

Le moment était tout indiqué pour la fixation des modalités de l'application des clauses ayant trait au débouché économique de la Bulgarie à la mer Egée. Une sous-commission fut chargée d'étudier la question, mais on se trouva devant les prétentions inattendues de la délégation bulgare qui, par un long exposé, réclamait non plus un simple accès économique à la mer, mais l'annexion de Dédéagatch à la Bulgarie, ou tout au moins l'autonomie, de cette ville. »

On peut voir dans les procès-verbaux de la Conférence (tome I^{er}, page 59) comment ces prétentions furent accueillies par Lord Curzon, Président de la commission relative aux questions territoriales et militaires, à la séance du 24 novembre 1922. »

Lord Curzon, très surpris, en présentant ses observations, dit entre autres :

« La création d'une zone autonome à Dédéagatch où le transfert de la souveraineté sur ce port à la Bulgarie n'ont jamais été envisagés dans le traité de Neuilly. Par l'article 48 de ce traité, en effet, les principales Puissances Alliées et Associées se sont simplement engagées à ce que la liberté des débouchés économiques de la Bulgarie sur la mer Egée soit garantie; elles ont renvoyé à une date ultérieure la fixation des conditions de cette garantie. C'est précisément cette tâche que la Conférence entreprend d'accomplir. D'autre part, les articles 4 et 5 du Traité du 10 août 1920, relatif à la Thrace, contenaient des dispositions détaillées par lesquelles la Grèce s'engageait à donner à bail à perpétuité à la Bulgarie l'espace nécessaire pour le service du port.

« La revendication de la Bulgarie est donc entièrement nouvelle et les Puissances répugneraient beaucoup à y donner satisfaction. Il ne faut pas oublier non plus que les arrangements auxquels travaille la conférence doivent avoir pour but de faire naître dans les Balkans un esprit de réconciliation et de paix. Les arrangements relatifs au chemin de fer et à la création d'un port pour la Bulgarie répondent bien à cette fin; au contraire, en créant une petite enclave bulgare en territoire grec, on ne ferait qu'accroître les causes de friction, et même de conflit, pour l'avenir. Lord Curzon tient à attirer l'attention de M. Stamboulinisky sur le fait que le système proposé par la sous-commission a pour résultat de donner à la Bulgarie des satisfactions considérables et de réaliser l'objet pour lequel M. Stamboulinisky lui-même a déployé tant d'efforts au cours des trois dernières années; il assure, en effet, l'exécution intégrale des engagements contenus dans le traité de Neuilly.

« Aussi, conclut M. Cosmétatos, alors que les Puissances font tous leurs efforts pour tenir leurs engagements, Lord Curzon doit-il demander instamment au chef de la délé-

gation bulgare d'accepter ce qu'elles lui ont offert et de ne point insister pour obtenir ce qu'il est impossible de lui accorder.

« A la conférence de Lausanne, la Grèce pouvait donc s'en tenir, quant au débouché économique bulgare, aux strictes obligations découlant des traités de Neuilly et de Sèvres; elle fit cependant preuve d'un bon vouloir certain et M. Venizelos qui la représentait, concéda à la Bulgarie des facilités au delà des obligations assumées. Ce fut le projet présenté à la sous-commission, dans sa séance du 26 janvier 1923, par le comité d'experts chargé d'étudier les modalités de l'application de l'article 48 du traité de Neuilly.

« Par ce projet, la Grèce s'engageait à céder à bail à la Bulgarie, pour une durée de 99 ans, sur la côte de la mer Egée entre Dédéagatch et Makri, un territoire d'une longueur de trois kilomètres de côte et d'un kilomètre de profondeur (article 1^{er}).

En vue d'assurer le libre transit des marchandises et des passagers entre la Bulgarie et le territoire visé à l'article 1^{er}, une commission internationale aurait été constituée, composée de représentants nommés par les Gouvernements de l'Empire britannique, de la Bulgarie, de la France, de la Grèce, de l'Italie, de la Roumanie, de l'Etat serbo-croate-slovène et de la Turquie (art. 10).

Le Gouvernement hellénique aurait délégué à la commission prévue à l'article 10 tous ses droits et obligations concernant la surveillance de l'exploitation, le contrôle et la police du chemin de fer reliant la frontière bulgare au territoire visé à l'article 1^{er} (art. 12).

Jusqu'à la construction, par le gouvernement bulgare, dans le territoire visé à l'article 1^{er}, d'un port répondant aux besoins du commerce et d'un raccordement de ce port aux voies ferrées existantes, le Gouvernement hellénique s'engageait à assurer au gouvernement bulgare, dans le port de Dédéagatch, toute facilité (art. 16).

En réponse à ces propositions, la délégation bulgare déclare que : « la Bulgarie se trouvait dans l'impossibilité absolue de retirer quelque avantage d'un semblable arrangement ».

A noter que, voulant offrir un nouveau et dernier témoignage des bonnes dispositions de son pays, M. Venizelos ajouta immédiatement après le refus bulgare les considérations suivantes :

« La délégation grecque tient à marquer que le port qui offre quelque intérêt pour la Bulgarie, c'est, non pas Dédéagatch, mais Salonique. En fait, lorsque la Bulgarie possédait Dédéagatch, elle n'a nullement pensé à y construire un port : se désintéressant de Dédéagatch, elle réclamait le port de Cavalla.

La Grèce reconnaît très volontiers que la Bulgarie doit avoir un accès libre à la mer Egée. C'est pourquoi le gouvernement grec serait tout disposé à donner à la Bulgarie toutes facilités et garanties nécessaires dans le port de Salonique.

« L'Etat serbo-croate-slovène est également en pourparlers avec la Grèce pour obtenir, dans le port de Salonique, le débouché dont il a besoin sur la mer Egée. Ce port est assez vaste pour répondre à la fois aux besoins de l'Etat serbo-croate-slovène, de la Bulgarie et de la Grèce. Le gouvernement grec serait tout disposé, si la Bulgarie y consentait, à créer à Salonique un grand port international dont l'Ouest serait concédé à l'Etat serbo-croate-slovène, l'Est à la Bulgarie, et dont le centre serait affecté à la Grèce et au commerce général. M. Venizelos se demande pourquoi la Bulgarie n'accepterait pas ce dont l'Etat serbo-croate-slovène s'est contenté. Cette proposition est d'autant plus digne d'intérêt que Dédéagatch n'est pas le vrai débouché de la Bulgarie orientale, qui écoule ses produits par les ports de Varna et de Bourgas. Seul l'Ouest de la Bulgarie reste sans accès à la mer. Le débouché de cette région n'est pas Dédéagatch, mais Salonique. Il ne tient qu'à la Bul-

garie d'obtenir dans ce port les facilités qu'elle est en droit d'obtenir pour son commerce.

La séance de la Sous-Commission fut close par la déclaration suivante de son Président, représentant de la Roumanie :

« M. Diamandy regrette d'avoir à enregistrer le refus catégorique opposé par la délégation bulgare au projet préparé par les puissances invitantes. Il le regrette d'autant plus qu'il était de ceux qui croyaient que, grâce aux concessions faites par la Grèce, l'octroi à la Bulgarie d'un accès à la mer Egée était possible, et qu'il y voyait pour l'avenir un gage de bon voisinage entre les deux Etats et une garantie de pacification.

« Lord Cushendum, alors qu'il était encore M. Mac Neil, plus tard sous-secrétaire d'Etat au Foreign Office, a publié dans le *Times* du 4 août 1923 une lettre par laquelle il explique d'une façon lumineuse les propositions qui furent faites à la Bulgarie pour mettre en application l'article 48 du traité de Neuilly qui instituait en faveur de cette dernière un débouché économique sur la mer Egée :

« Il n'est pas correct de soutenir que le droit de la Bulgarie au débouché économique sur l'Egée garanti par l'article 48 du traité de Neuilly n'a pas reçu satisfaction. D'ailleurs, c'est absolument la faute des Bulgares eux-mêmes, qui ont trop présumé de leurs capacités pendant la négociation, s'ils n'ont pas pu s'assurer des conditions plus favorables. »

Après l'historique des négociations, Lord Cushendum conclut en disant :

« Cette offre, comme toutes les autres, fut rejetée par le gouvernement bulgare d'une façon qui ne prêtait pas à l'équivoque; il ne demandait pas, en réalité, un débouché économique, mais une acquisition territoriale.

« Le témoignage de Lord Cushendum, conclut M. Cosmétatos, est suffisamment important pour convaincre toutes les personnes de bonne foi. La dernière phrase de sa lettre

est le résumé et le fond de toute l'affaire; on peut donc affirmer, sans l'ombre d'un doute, que l'article 48 du Traité de Neuilly n'est pas « resté lettre morte »; la Grèce s'est efforcée à diverses reprises de s'entendre avec la Bulgarie sur l'application de cet article. Si, malgré la bonne volonté hellénique, il n'a pas reçu jusqu'ici application, c'est parce que depuis 1923, les gouvernements bulgares successifs s'obstinent à des interprétations tendancieuses d'un texte d'une absolue clarté, le mot « économique » y figurant en toutes lettres. »

Nous venons de prendre connaissance des deux thèses contradictoires et apparemment irréductibles. La Bulgarie a besoin d'une sortie à la mer Egée, c'est un fait, mais elle ne doit pas formuler, par la même occasion, des revendications territoriales. Le litige existe, c'est indéniable. Il faut le résoudre.

Mais il n'est pas de telle sorte qu'il doive maintenir, entre les deux pays intéressés, un état de désordre et de trouble. Cette dernière considération est suffisante pour inciter les hommes d'Etat, s'ils sont raisonnables, à trouver une solution amiable. Nous y reviendrons, lors de notre conclusion.

*
* *

La Roumanie est par sa superficie (295.000 km²) un Etat de deuxième grandeur dans les Balkans, et même de première grandeur, si, pour, la Turquie, l'on ne considère que le territoire européen. Elle est de première grandeur également par l'importance de sa population (près de vingt millions d'habitants).

Ses frontières sont communes au sud avec la Bulgarie, à l'ouest avec la Yougoslavie; au nord-ouest avec la Hongrie. Au nord, elle touche l'Allemagne, si l'on prend en considération les conquêtes germano-russes de la fin de l'année 1939. Il s'agit, en effet, du territoire polonais occupé d'abord par les Russes et cédé ensuite par ceux-ci aux Allemands. Très exactement, la frontière entre la Roumanie et l'Allemagne est constituée par la région

située au sud de la ville de Lemberg. Cette région qui appartient maintenant à l'Allemagne se trouve au nord-est de la fameuse Ukraine subcarpathique qui faisait partie de la Slovaquie avant septembre 1938.

La Roumanie possède aussi une nouvelle frontière commune avec la Russie, frontière qui commence à la hauteur de la ville de Kamenetz-Podolsk, et se prolonge à l'est, tout du long de l'ancienne frontière polonaise, devenue maintenant frontière russe.

Enfin, la frontière commune avec la Russie, frontière existant avant la guerre de 1939 et constituée par le Dniester qui sépare la Bessarabie roumaine des territoires de l'Union Soviétique.

Sur ces cinq Etats qui ont des frontières communes avec la Roumanie, deux seulement sont des Etats balkaniques, la Yougoslavie et la Bulgarie

Nous verrons dans le paragraphe suivant quelle est la situation de ses frontières avec les Etats non balkaniques.

Pour revenir aux Etats balkaniques nous indiquerons tout de suite qu'aucune question territoriale litigieuse n'existe entre la Roumanie et la Yougoslavie.

La signature d'un pacte de statu quo entre les deux pays, c'est-à-dire d'un pacte antirévissionniste a été possible du fait qu'entre la Roumanie et la Yougoslavie de même qu'entre cette dernière et la Grèce, aucune question territoriale ne s'est posée.

Examinons ou plutôt exposons maintenant le différend d'ordre territorial qui sépare la Roumanie d'avec la Bulgarie. Il porte un nom : Dobroudgea¹.

Cette province, si l'on se place au point de vue chrono-

1. Nous croyons devoir écrire plutôt Dobroudgea que Dobroudja. A prononciation égale, nous estimons, en effet, devoir conserver autant que possible l'orthographe originale. Les Roumains écrivent Dobrogea. On devrait même écrire et prononcer, en français, Dobrodgea, si l'on voulait se tenir le plus près de la prononciation roumaine. Mais il est vrai que le précédent existe déjà de la transformation de l'o roumain en ou français. Roumain s'écrit et se prononce, en roumain, Român.

logique du rattachement à la Roumanie, est composée de deux parties. La Dobroudgea, proprement dite, appelée aussi « l'Ancienne ». Elle fut rétrocédée, en 1878, à la Roumanie par la Turquie en compensation de ce que la Russie reprenait la Bessarabie qui faisait partie de la principauté danubienne de la Moldavie. L'autre partie de la Dobroudgea, le « Quadrilatère » ou la Dobroudgea nouvelle, fut occupée par la Roumanie en 1913, lors de la deuxième guerre balkanique.

Nous parlons d'une rétrocession, car la Dobroudgea appartenait déjà à la Valachie dès le début du xve siècle, sous Mircea (Marcel) le Vieux (1386-1418).

Dans l'article déjà mentionné, de M. S. Stoyanoff, ce dernier pose ainsi le problème :

« C'est en 1913, par le traité de Bucarest, que la Roumanie a pris possession, sous prétexte d'équilibre, de la partie méridonale de la Dobroudja, celle qu'on appelle encore le quadrilatère et qui a toujours fait partie du patrimoine national bulgare. Cette province représente une superficie de 7.696 kilomètres carrés, et d'après une statistique officielle de 1910, elle avait une population de 282.000 habitants, formée de Bulgares, Turcs, Tatares et de 6.500 Roumains à peine. Au point de vue économique, elle était considérée, grâce à la fertilité de son sol, comme un véritable grenier à blé. La Dobroudja du sud, avec ses villes de Silistra, Toutrakan, Dobritch, Baltchik, Kavarna, possédait une économie florissante, parce qu'elle est l'hinterland d'un grand port, Varna. La population bulgare qui l'habitait était considérée comme la plus active et la plus développée de toute la Bulgarie.

« En 1919, l'annexion de la Dobroudja du sud a été confirmée par le traité de Neuilly; mais il ne sera pas sans intérêt de faire ressortir dans quelles conditions cette confirmation a été faite. Les délégations américaine, anglaise et italienne à la Conférence de la Paix ont été favorables à sa restitution à la Bulgarie.

« Examinant le onzième point du message du président Wilson du 8 janvier 1918, le colonel House disait : La Bulgarie devra absolument avoir sa frontière dans la Dobroudja méridionale, telle qu'elle existait avant la guerre balkanique. D'autre part, la Bulgarie devra posséder la Thrace jusqu'à la ligne Enos-Midia et même jusqu'à la ligne Midia-Rodosto. Le sort de la Macédoine devra être résolu après une enquête impartiale...

« Dans le rapport n° 1, présenté au Conseil suprême des Alliés par la Commission, pour l'étude des questions territoriales relatives à la Roumanie et à la Yougoslavie, et daté du 6 avril 1919, ajoute M. Stoyanoff, cette Commission, composée de deux délégués des quatre grandes puissances et de nombreux experts, annonçait qu'elle avait accompli la tâche dont elle avait été chargée le 1^{er} février 1919. »

Sur la question de la Dobroudja, elle donnait l'avis suivant :

« I. Sur le principe :

« a) La Commission estime qu'il ne lui appartient pas de proposer ni de recommander une modification de frontière qui entraînerait cession à un Etat ennemi d'un territoire faisant, en droit, partie intégrante d'un Etat allié,

« Elle croit, cependant, devoir, à la lumière des données de fait qu'elle possède, formuler son avis sur les conditions auxquelles un arrangement équitable pourrait intervenir entre la Roumanie et la Bulgarie, si la Roumanie admettait spontanément la possibilité d'une telle concession.

« c) Sans méconnaître la force des considérations ethniques et économiques, la Délégation française formule les plus expresses réserves sur les conséquences qu'un déplacement de la frontière, dans cette région, risquerait d'entraîner pour la sécurité du port de Constantza¹.

1. Ce document a été publié pour la première fois en mars 1939, dans le tome IX de la collection : *La Documentation internationale, la Paix de Versailles*, que dirige le professeur A. Geouffre de La Pradelle (Paris, Les Editions Internationales).

« II. En fait :

« Il semble à la majorité de la Commission qu'un tracé, adoptant la frontière de 1913, depuis le Danube jusqu'à la rivière Karasar, se dirigeant de là sensiblement vers l'est jusqu'à l'angle formé par l'ancienne frontière exactement au sud de Yénidge-Haidar, suivant ensuite cette frontière vers le sud-est, puis une prolongation dans la même direction et atteignant la côte en un promontoire, situé à environ 13 kilomètres au sud de Ilanac.

« a) Assurerait une bonne frontière défensive à la Roumanie aussi bien qu'à la Bulgarie.

« b) Restituerait à cette dernière puissance des territoires où la population roumaine est en minorité infime par rapport à l'élément bulgare et dont l'orientation économique est dirigée vers le sud.

« Ainsi, conclut M. Stoyanoff, il résulte de ce document que la Commission constatant le caractère bulgare du territoire en question, avait proposé que la plus grande partie de la Dobroudja méridionale soit restituée spontanément par la Roumanie, pays ami, à la Bulgarie, pays ex-ennemi. Cette suggestion a été faite dans un moment tout proche de la fin des hostilités, lorsque les passions provoquées par la guerre n'étaient pas encore éteintes, et c'est pourquoi, sans doute, la Commission avait suggéré le partage et non le retour pur et simple de toute la province à la Bulgarie. »

Nous devons reconnaître que Bucarest avait montré, tout d'abord, de bonnes dispositions pour régler la question de la Dobroudgea à l'amiable avec la Bulgarie. Le mérite en revenait pour une bonne part à la Turquie, ainsi qu'à la diplomatie soviétique, mais aussi à Paris et à Londres, qui, d'après les journaux anglais et français, avaient exercé une pression amicale sur le gouvernement roumain, afin qu'il eût une attitude conciliante à l'égard des revendications bulgares.

Il faut dire que la Roumanie invoque vis-à-vis de la

Bulgarie son droit historique, les sacrifices de sang et d'argent qu'elle a faits pour conquérir ce territoire et l'intégrer dans le circuit économique du royaume. Elle invoque aussi la régularité des traités qui consacrent son droit ainsi que le sentiment d'attachement national d'une bonne partie de la population. Toutefois, ce litige — aussi bien que le litige gréco-bulgare — ne doit pas se prolonger. Des intérêts généraux, bien plus importants, sont en jeu. Les solutions existent. Nous les énumérerons plus loin, lors de notre conclusion.

*
* *

Le troisième Etat signataire du Pacte balkanique, dans l'ordre alphabétique, c'est le vieil empire Ottoman, « l'homme malade » d'antan qui, à l'heure actuelle, se présente sous la forme d'une jeune et vivante république tout imprégnée de l'idéologie des pays de l'Occident européen.

La plus grande partie de l'Etat turc se trouve dans l'Asie mineure. La Turquie européenne n'a de frontières communes qu'avec deux Etats, tous deux balkaniques : la Grèce et la Bulgarie.

Sur l'excellence des rapports gréco-turcs les paroles que nous avons citées sont suffisamment édifiantes. Il n'y a pas de litige d'ordre territorial entre la Turquie et la Bulgarie non plus. Heureux pays turc ! Il bénéficie, ainsi, dans les Balkans, d'une situation unique, vraiment privilégiée. Ce qui lui permet de jouer un rôle d'arbitre désintéressé pour le plus grand bien des Balkans et de l'Europe tout entière.

Certes, ainsi que le constate M. Kosmétatos dans l'article précité, les extrémistes bulgares rappellent que l'empire bulgare a couvert, autrefois, momentanément, avec la Bulgarie actuelle, la Thrace *jusqu'aux portes d'Istanbul*, et que c'est le traité de Berlin qui a indûment modifié le traité de San Stéfano, lequel avait restitué ces territoires à la Bulgarie. Mais les hommes d'Etat bulgares, ne soulèvent pas de pareilles prétentions et les relations bulgaro-turques

peuvent être considérées comme très amicales; on peut même dire que la Turquie fait office de trait-d'union entre l'Entente balkanique et la Bulgarie.

*
* * *

Nous allons enfin aborder la question des frontières balkaniques, du quatrième Etat signataire du Pacte d'Entente balkanique, c'est-à-dire la Yougoslavie.

Ses frontières rencontrent celles de l'Italie aussi bien au sud-ouest (l'ancienne Albanie) qu'au nord-ouest. La frontière qui la séparait de l'Autriche est devenue frontière commune avec l'Allemagne; elle a, en outre, des frontières communes avec la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie. Du temps où l'Albanie était un Etat indépendant, la Yougoslavie avait des frontières communes avec trois Etats balkaniques. A l'heure actuelle, il n'y a plus parmi ses voisins que deux Etats balkaniques : la Roumanie, signataire du Pacte d'Entente et la Bulgarie qu'on rencontre en outre comme pays limitrophe de tous les Etats de l'Entente.

Lors de la création de l'Etat yougoslave, au lendemain de la guerre de 1914-1918, la Bulgarie avait formulé des revendications vis-à-vis de la Yougoslavie au sujet de certains confins occidentaux attribués à la Yougoslavie par le traité de Neuilly (art. 27)¹. Mais ainsi que l'a solennellement déclaré depuis lors le Président du Conseil bulgare, « la Bulgarie n'a aucune revendication ni envers la Turquie ni envers la Yougoslavie ». Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir plus loin sur les relations bulgaro-yougoslaves qui ont amené cette déclaration de renonciation par suite du traité d'amitié perpétuelle signé entre ces deux pays le 24 janvier 1937.

1. Il s'agit du district de la Stroumitza.

§ 3. Les litiges d'ordre territorial avec les Etats limitrophes non balkaniques.

Nous avons vu, dans le paragraphe précédent, que les litiges d'ordre territorial, entre pays balkaniques se résument ainsi : conflit territorial gréco-bulgare et conflit territorial bulgaro-roumain.

Il s'agit là d'un cancer qui ronge l'organisme de l'Entente. Il faut y veiller avec soin et finir par le supprimer, si on ne veut pas laisser périr l'Entente elle-même.

Nous verrons, dans un autre chapitre, ce que nous devons penser de ces litiges, de leurs conséquences, de la nécessité de les aplanir.

Pour comprendre le sens exact des clauses territoriales du Pacte il est nécessaire de passer maintenant en revue la situation territoriale existant entre les pays de l'Entente balkanique et les Etats limitrophes non balkaniques.

Reprenons notre énumération dans l'ordre alphabétique.

La Grèce avait, il y a peu de temps encore, le privilège de n'être entourée que de pays balkaniques : l'Albanie, la Bulgarie, la Turquie.

Elle n'avait de litiges d'ordre territorial ni avec l'Albanie, ni avec la Turquie. Le conflit avec la Bulgarie est, certes, important, mais il s'agit de puissances à peu près égales.

Le rapport des forces joue, par contre, un rôle considérable lorsqu'il s'agit d'une puissance balkanique autant dire d'une petite puissance, comme la Grèce, et d'une grande puissance comme l'Italie.

En avril 1939, l'Italie s'est annexé l'Albanie. C'était la fin d'une évolution qui avait commencé à la veille de la guerre de 1914-1918.

Nous nous sommes expliqué sur la guerre victorieuse que les pays balkaniques entreprirent en 1912 contre la Turquie. C'était le moment où jamais pour la Serbie d'obtenir une issue sur l'Adriatique en annexant tout ou partie de l'Albanie qui faisait alors partie de l'empire

Ottoman. Mais l'Italie, comme l'Autriche-Hongrie d'ailleurs, ne tenait nullement à ce que la Serbie obtienne satisfaction et pour l'en empêcher, tout en donnant satisfaction au désir d'émancipation des Albanais, elle fit créer le royaume d'Albanie dont les frontières furent tracées à la conférence de Londres, le 28 juillet 1913.

Depuis lors, l'emprise aussi bien économique que politique de l'Italie sur l'Albanie devint de plus en plus totale et c'est là qu'il faut trouver la raison essentielle pour laquelle l'Albanie n'avait pas donné son adhésion au Pacte d'Entente balkanique qui lui était pourtant ouvert.

Dès 1936, après l'accord conclu au mois de mars, par l'Italie et l'Albanie, la Grèce s'inquiéta du nouvel état de choses; mais la situation fut surtout examinée de près lorsque l'Italie annexa purement et simplement l'Albanie.

Nous reviendrons sur ce point à propos des clauses politiques du Pacte.

*
* *

La situation de la Roumanie est bien plus grave.

La question de la Bessarabie se pose entre elle et sa puissante voisine de l'Est, l'U. R. S. S.

Tour à tour détachée de la Moldavie en 1812, rétrocédée en partie par les Russes en 1856 (art. 20 du traité de Paris) entièrement perdue par la Roumanie en 1878 (art. 45, traité de Berlin) la Bessarabie déclara à Chichinau, en 1918, faire partie intégrante de la Roumanie¹.

L'acte de l'union de la Bessarabie avec la Roumanie fut reconnu par la Convention de Paris du 28 octobre 1920 (art. 7, § 1^{er}) conclue entre l'Angleterre, la France, l'Italie

1. La décision du « Statul Tarii » (conseil du pays) de Kichinau, du 27 mars-9 avril 1919, déclarait : « La République démocrate moldave (Bessarabie) dans ses frontières... arrachées, il y a plus de cent années par la Russie, du corps de l'ancienne Moldavie, s'unit maintenant et pour toujours à la mère-patrie, la Roumanie, sur la base du droit historique et du droit national, sur la base du principe que les peuples seuls doivent décider de leur sort. »

et le Japon, d'une part, et la Roumanie d'autre part. La Convention fut ratifiée dans les années qui ont suivi par tous les pays signataires, sauf le Japon. Ni l'acte de 1918, ni celui de 1920, ne furent jamais reconnus par l'U. R. S. S. Cette situation diplomatique et la fringale annexionniste du néo-impérialisme russe expliquent l'attitude de l'U. R. S. S. dans le temps présent et surtout les déclarations de M. Molotov en mars 1940. La Bessarabie est toujours bonne à prendre, d'autant que sa possession la rapproche sensiblement des Détroits tant convoités jadis par les tzars dont l'U. R. S. S. a repris les desseins et la voie.

D'autre part, aux prises avec la Bulgarie — Etat limitrophe balkanique — la Roumanie se trouve en conflit — toujours dans le domaine des frontières — avec un autre Etat limitrophe non balkanique : la Hongrie. La possession de la Transylvanie — obtenue au lendemain de la guerre de 1914-1918 lui est, en effet, contestée par la Hongrie.

La Transylvanie est revendiquée par la Roumanie, à la fois, en vertu de son droit historique et en raison d'une majorité de population roumaine qui l'habite¹. La Transylvanie est revendiquée par la Hongrie en vertu d'un droit d'occupation millénaire et à cause de la forte pénétration d'éléments hongrois dans ce même territoire².

La Transylvanie fut, en effet, occupée par les Hongrois en 896, conquise par les Turcs après la bataille de Mohacs, ce fut une principauté sous la domination ottomane de 1526 à 1691. Passée sous la domination autrichienne de 1691 à 1867, elle tomba sous le dualisme austro-hongrois de 1867 à 1918.

Le 18 octobre 1918, M. Vaïda Voïvod, fait au Parlement de Budapest une déclaration par laquelle la nation roumaine de Transylvanie proclamait la séparation de l'Etat hongrois, dans les termes suivants³ :

1. 57,9% Roumains, 24,4% Hongrois, 17,7% autres nationalités (cons. Viorica Boteni : *Les Minorités en Transylvanie*, Paris, Pedone, 1938, p. 25.

2. Cons. Comte Etienne Bethlen : « La politique étrangère de la Hongrie après la guerre » (*l'Esprit International*, n° 46 d'avril 1938).

3. Conf. V. Boteni, *op. cit.*

« Le peuple roumain ne reconnaît pas au gouvernement et au Parlement hongrois le droit de se considérer comme représentant de la nation roumaine; la nation roumaine réclame pour elle le droit de décider elle-même de son sort et de son rang parmi les autres nations libres; toute décision qui serait prise par quelqu'un d'autre que son organe légal qui est le comité exécutif du parti national roumain est nulle et sans valeur. »

L'acte de séparation de la Hongrie, écrit M. Boteni, fut suivi de près par la réunion de la Transylvanie à la Roumanie.

« Le 1^{er} décembre 1918 les trois millions de Roumains de Transylvanie se rattachent aux Roumains du Vieux Royaume, aux Romains de l'Olténie, et de la Bessarabie et de la Bucovine, frères par le lien d'une même langue, de la même croyance, du même tempérament¹ ».

L'assemblée d'Alba-Julia, proclame l'Union de la Transylvanie à la Roumanie, union confirmée par la loi du 13 décembre 1918 (*M. Of.*, n° 212, 13 déc. 1918).

« La Conférence de la Paix se trouva, en ce qui concerne le sort de la Transylvanie et des autres provinces sous domination hongroise, devant un fait accompli. Les Roumains peuplant ces régions, encouragés par le courant des idées nationalistes, qui réclamaient pour chaque nation, si petite fût-elle, le droit de disposer d'elle-même, avaient exprimé le vœu de s'unir à la Roumanie bien avant la réunion de la Conférence : la Transylvanie, le 28 novembre, la Crichana, le Maramurèsh et le Banat, le 1^{er} décembre 1918. La Conférence, ne put manquer de prendre en considération ces plébiscites réalisés spontanément et jugeant inutile de les faire recommencer, traça les frontières de la Roumanie nouvelle sur le modèle qu'ils lui indiquaient. Le traité de Versailles (art. 292), le traité de Saint-Germain (art. 59, 61, 89), le traité de Trianon (art. 27, 45, 47, 74), le traité de Neuilly (art. 29 et suiv., art. 59) et la convention du 28 octobre 1920, décident des limites territoriales de la

1. Conf V. Boteni *op. cit.*

Roumanie en se conformant aux règles générales et aux principes ethnographiques¹. »

L'exposé des litiges de la Roumanie avec les pays riverains ou non nécessite, à notre avis, des développements moins étendus que le litige gréco-bulgare. Ce dernier prend plutôt un aspect juridique d'interprétation de textes. Les controverses entre la Roumanie et ses adversaires peuvent se réduire, d'une manière assez claire, à une question de principe des nationalités ou une question de territoires.

*
* *

Les voisins de la Turquie, la Turquie européenne s'entend, n'appartenant pas à la catégorie des Etats non balkaniques, il n'y a donc pas de sujet de frictions de ce côté.

*
* *

La Yougoslavie, ainsi que nous l'avons vu, a des frontières communes avec plusieurs Etats non balkaniques. Aucun litige, d'ordre territorial de quelque importance, n'existe toutefois entre elle et ces pays.

§ 4. Analyse des stipulations du Pacte sur « l'Ordre territorial ».

Dans l'exposé que nous venons de faire, ce qui saute tout de suite aux yeux, c'est que, somme toute, quatre pays balkaniques sur cinq n'ont pas de revendications d'ordre territorial l'un vis-à-vis de l'autre. Un sixième Etat, l'Albanie y a disparu, il ne reste plus que la Bulgarie comme demanderesse; un seul pays révisionniste, en face de quatre Etats défenseurs, dont deux principalement intéressés : la Grèce et la Roumanie. Car sur ces quatre Etats, la Turquie n'est pas en cause et jusqu'à un certain point, la Yougoslavie non plus. Nous avons vu, en effet, que la Bulgarie n'entend pas considérer comme un *casus*

1. V. Boteni, *op. cit.*

belli les quelques mètres carrés de territoire yougoslave, qu'elle estime lui appartenir.

C'est sans doute cette situation de fait que les Etats signataires ont eu en vue, lorsque fut créée l'Entente balkanique.

Les Etats signataires du Pacte d'Entente ont, en effet, déclaré, dans le préambule être *fermement* « décidés à assurer le maintien de l'ordre actuellement établi dans les Balkans ». De même que nous avons souligné le mot « fermement », nous devons souligner aussi les mots « actuellement » et « les Balkans ».

Que veut dire, en effet, le préambule ? Il déclare que les pays signataires se montrent résolument décidés à garder, en ce qui concerne « l'ordre territorial », le *statu quo*. Autrement dit, se déclarent antirévissionnistes, et ceci fermement. Cette fermeté va-t-elle jusqu'à résister par les armes à toute tentative contraire, ou bien entend-elle opposer tout ce que l'arsenal diplomatique peut fournir comme moyen de résistance ferme. Le terme devra sans doute être rapproché d'autres dispositions du Pacte pour être éclairé.

Une disposition d'importance capitale est celle qui stipule que les pays signataires s'intéressent à la sécurité des frontières *balkaniques*. C'est une grave et importante restriction à la règle du maintien de l'ordre territorial actuel.

Nous avons vu que, parmi les pays signataires, il y en a dont toutes les frontières sont comprises dans les Balkans. D'autres, par contre, se trouvent dans un autre cas différent. La plus grande partie des frontières roumaines, par exemple, n'est pas dans les Balkans. Ainsi la disposition du préambule du Pacte, que nous sommes en train d'examiner, ne vise ni les revendications hongroises, à l'égard de la Transylvanie, ni les revendications russes pour la Bessarabie, car ces frontières ne se trouvent pas dans la péninsule balkanique.

Seule, la frontière commune avec la Bulgarie — la Dobroudgea — est couverte par le Pacte. Cette disposi-

tion est sans doute une faiblesse sur laquelle nous reviendrons.

Ainsi, on garantit « toutes » les frontières balkaniques, mais ces frontières seules, conformément à l'article premier du Pacte. La sécurité obtenue grâce à la garantie mutuelle est limitée.

La garantie est donnée non pas aux Etats balkaniques, mais aux frontières balkaniques.

A cette première restriction vient s'en joindre une seconde. La garantie des frontières balkaniques n'est pas donnée envers ou contre qui que ce soit. Le Protocole, qui, ne l'oublions pas, fait partie intégrante du Pacte, stipule dans son article 2 que la garantie de la sécurité des frontières balkaniques est donnée contre toute agression, *mais agression d'un Etat balkanique*. Ainsi, supposons qu'une puissance non balkanique s'attaque à une frontière non balkanique; dans cette hypothèse le Pacte ne jouera pas, et il en serait de même si une puissance non balkanique s'attaquait à une frontière balkanique.

Remarquons, en toute justice, que le Pacte de 1934 n'avait pas la possibilité d'envisager certaine l'hypothèse qui n'est devenue vraisemblable que depuis cette date :

L'Italie a annexé l'Albanie, pays balkanique. L'Italie est-elle de ce fait devenue Etat balkanique? Si oui, une attaque italienne contre une frontière balkanique ferait-elle jouer le Pacte? Si l'Italie n'est pas devenue « la première puissance balkanique » comme certains publicistes italiens se plaisent à le déclarer, alors en cas d'attaque italienne sur une frontière balkanique, le Pacte ne jouera pas.

Donc la garantie mutuelle des Etats signataires est doublement restrictive : elle joue uniquement pour les frontières balkaniques; elle joue uniquement dans le cas d'une agression faite par un pays balkanique. Du moins la garantie du maintien de l'ordre territorial (lisez frontières balkaniques) est-elle stipulée définitivement. C'est sans

doute la compensation du fait que le Pacte ne joue pas dans toutes les hypothèses.

C'est en ce sens que l'on doit interpréter la formule apparemment plus large de l'article 8 du protocole : « le maintien de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans *est définitif* pour les Hautes Parties contractantes. »

Si l'on ne garantit que certaines frontières, celles-ci sont du moins garanties définitivement. C'est une belle assurance pour l'avenir.

Le pacte de la S. D. N. est, de ce point de vue, moins catégorique. L'article 19 du Covenant prévoit, en effet, des modifications d'ordre territorial. Mais ces modifications doivent intervenir, bien entendu, d'une manière pacifique¹. La disposition que nous venons de voir de l'article 8 du Protocole rappelle donc plutôt l'article 10 du Covenant dans sa rédaction primitive : « Les membres de la société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la société... »

1. Certains auteurs en ont déduit une certaine opposition d'esprit entre le Covenant et le pacte d'Entente balkanique (conf. A. Girard : « Le Pacte balkanique », *Revue de droit international*, 1934, n° 1, p. 258).

CHAPITRE VI

CLAUSES POLITIQUES

§ 1. Engagements antérieurs au Pacte de 1934.

Section A.

Grèce-Roumanie-Turquie-Yougoslavie.

Engagements inter se.

Pour bien saisir la portée des clauses politiques du Pacte d'Entente balkanique, il faut tout d'abord jeter un coup d'œil sur les relations que ces pays avaient eues entre eux dès avant cette date. Le pacte ne doit pas être considéré, en effet, comme un événement imprévu. En réalité, il est l'aboutissement d'un long effort. Nous avons jusqu'ici examiné le mouvement des idées et enregistré le travail des Conférences préparatoires. Il est temps de passer en revue l'effort diplomatique.

De même qu'il était nécessaire de faire un long détour pour comprendre le sens des clauses territoriales, c'est en faisant le point de la situation, telle qu'elle se présentait au début de l'année 1934, que nous comprendrons le mieux les clauses politiques du Pacte. D'ailleurs la connaissance des engagements antérieurs au Pacte de 1934 est nécessaire pour une autre raison encore. C'est que ces engagements font partie intégrante du Pacte. L'article 5 du Protocole l'indique expressément : « Le P. E. B. n'étant pas en contradiction avec les engagements antérieurs, ainsi que toutes les Conventions dépendant des traités

antérieurs, engagements et traités qui sont d'ailleurs publiés, produiront leur plein effet ». Nous allons procéder, dans ce chapitre, de la même manière que précédemment, et nous verrons tour à tour quels ont été les engagements signés, avant le Pacte d'Entente, par la Grèce, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie.

Nous verrons ainsi clairement que le Pacte d'Entente était la résultante de tout une série de traités bilatéraux liant les pays signataires deux par deux.

La Grèce signa, en effet, avec la Roumanie, un traité de non agression et d'arbitrage en 1928.

Elle signa un autre traité intitulé « Pacte d'Amitié » avec la Turquie le 4 septembre 1933.

Les rapports gréco-turcs méritent qu'on s'y arrête un peu. Un premier accord a été, en effet, signé, dès le 10 juin 1930 et ainsi qu'on l'a dit, il constitue la première manifestation en faveur du *statu quo* balkanique; en même temps qu'il a été le premier contrat passé entre deux Etats balkaniques qui s'étaient trouvés face à face pendant ou après la guerre mondiale de 1914-1918. Trois ans plus tard, la Grèce et la Turquie transformaient leur pacte d'amitié en accord par lequel elles se garantissaient mutuellement, « l'inviolabilité de leur frontière commune » et ouvraient ainsi les larges perspectives qui devaient aboutir au Pacte de l'Entente balkanique. Ce fut, suivant la juste remarque de M. Albert Mousset, « un des plus prodigieux renversements diplomatiques que l'histoire ait enregistré¹ ».

La Grèce avait conclu en outre, avec la Yougoslavie, un pacte d'amitié, de conciliation et de règlement judiciaire en 1929.

La Roumanie, ainsi que nous l'avons vu, avait signé avec la Grèce un traité de non agression et d'arbitrage dès 1928; avec la Turquie, elle avait un Pacte d'amitié signé en 1933.

1. « L'Italie et les Balkans », *Revue de Politique étrangère*, n° 6, décembre 1939.

La Roumanie et la Yougoslavie étaient liées par un traité d'alliance qui remonte presque au lendemain de la guerre de 1914-1918 : 7 juin 1921. C'est le plus ancien des traités, en prenant pour base de départ le lendemain de la guerre de 1914-1918.

Ce traité de 1921, fut, en outre, complété en 1929 par l'Acte général de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire qui fut, lui-même, plus tard, englobé dans le pacte d'organisation de la Petite-Entente (16 février 1932) dont nous dirons un mot dans la section suivante.

La Turquie, ainsi que nous l'avons vu, avait conclu un traité avec la Grèce et un autre avec la Roumanie.

Elle se lia également à la Yougoslavie par un traité d'amitié en 1928, complété en 1933 par un traité d'amitié, de non agression et de règlement judiciaire.

Pour la Yougoslavie, nous avons vu quelle a été son activité diplomatique dans les Balkans en énumérant tour à tour les traités conclus par la Grèce, la Roumanie et la Turquie.

Ainsi la boucle a été bouclée. Les quatre pays balkaniques avaient séparément signé des traités d'amitié avec chacun des trois autres. Rien n'empêchait plus la signature d'un pacte à quatre; ceci d'autant plus qu'on venait de signer, en 1933, les conventions de Londres pour la définition de l'agresseur dont nous parlerons dans un instant.

Section B.

Grèce-Roumanie-Turquie-Yougoslavie.

Engagements avec les autres pays.

On peut considérer que les traités conclus par ces Etats peuvent entrer dans l'une des trois catégories suivantes :

Catégorie des traités ayant un « caractère universel » tendant à la sécurité collective (Adhésion à la S. D. N.; au pacte Briand-Kellog).

Ensuite, dans un cadre moins vaste, mais où l'on accuse mieux les traités de l'alliance défensive,

la catégorie des traités « à caractère continental » (Conventions de Londres).

Et, enfin :

la catégorie des traités « à caractère régional » (Alliances et relations cordiales avec les voisins)¹.

La politique de recherche des alliances défensives est commandée sans doute par la position géographique des pays qui nous intéressent, mais surtout parce que « les lacunes, les défauts et les imperfections du Covenant devenaient de plus en plus visibles ». (Sofronie, *op. cit.*)².

Il faut reconnaître que les deux systèmes — l'adhésion à la S. D. N. et les pactes régionaux — ne sont pas contradictoires.

L'article 21 du Covenant avait pris soin de stipuler que les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les *ententes régionales* (c'est nous qui soulignons) qui assurent le maintien de la paix ne seront pas considérés comme incompatibles avec l'une quelconque des dispositions du pacte de la S. D. N. Le pacte rhénan de Locarno conclu le 16 octobre 1925 fut une des plus retentissantes applications d'entente régionale.

La Grèce signa le 23 septembre 1928 un traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire avec l'Italie. Ce pacte venait à expiration le 5 octobre 1939. Entre temps (7 avril 1939) l'Italie avait transformé son protectorat sur l'Albanie, en annexion. Nous verrons dans un prochain chapitre (*infra*) de quelle manière les événements affectèrent la Grèce et eurent des répercussions sur l'Entente balkanique. Pour l'instant, nous sommes en train

1. Comp. Sofronie : *La position internationale de la Roumanie*.

2. S'il fallait nous placer du point de vue géographique, nous devrions étudier tout d'abord les relations diplomatiques des pays du pacte avec les autres pays balkaniques (Bulgarie), ensuite les relations avec les pays limitrophes non balkaniques, et enfin, les relations avec les pays non limitrophes.

d'examiner les traités conclus par chacun des quatre pays, et ceci dès avant 1934.

Nous rappelons que *la Roumanie* a beaucoup de frontières à défendre. Laissons de côté la frontière bulgare, frontière balkanique et qui était garantie par les engagements réciproques des pays balkaniques.

Mais il fallait à tout prix, envisager des alliances défensives régionales pour se couvrir du côté de l'U. R. S. S., en ce qui concerne la Bessarabie et du côté de la Hongrie, en ce qui concerne la Transylvanie.

Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que, si la Hongrie a implicitement ratifié l'aliénation de la Transylvanie par la signature du traité de paix de Trianon, elle se considère toutefois comme injustement mutilée, et n'a jamais fait un secret pour personne de ses visées révisionnistes. La situation vis-à-vis de l'U. R. S. S. est bien plus grave encore, car cette dernière n'a jamais acquiescé à la décision du « Sfatul tarii » (Conseil du pays), ratifiée par les grandes puissances, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment.

C'est la raison pour laquelle la première alliance défensive en vue de couvrir sa frontière de l'est, la Roumanie l'a conclue avec la Pologne dès le 3 mars 1921. Ce traité qui compte huit articles et qui a été signé par Take Ionesco pour la Roumanie et le Prince Sapieha pour la Pologne, stipulait l'engagement catégorique que « la Pologne et la Roumanie, s'obligent à s'aider réciproquement dans le cas où l'une d'entre elles serait attaquée, sans provocation de sa part, sur les frontières communes de l'est ».

Ce traité conclu pour cinq ans (art. 5) a été renouvelé à son expiration sous la forme d'un traité de garantie, signé le 26 mars 1926 à Bucarest, puis renouvelé une fois de plus le 15 janvier 1931; mais à l'expiration de la période quinquennale il devait se prolonger automatiquement par la voie de la tacite reconduction. C'est de cette manière qu'il fut renouvelé en 1936.

« Considéré dans le cadre des nouveaux engagements

internationaux de sécurité, dit le professeur Sofronie, tels qu'ils résultent d'un grand nombre d'enregistrements et de publications à Genève (Conf. art. 18 du Pacte), le traité polono-roumain apparaît comme l'un des plus conformes à la lettre et à l'esprit du pacte de la Société des Nations. Il s'intègre entièrement dans le système du Covenant et consolide le concert d'assistance et de garantie réciproque entre les deux signataires, dans le cas où la procédure pacificatrice inscrite au Pacte ne donnerait pas les résultats attendus¹ ».

Hélas ! l'on sait ce qu'il est advenu de la malheureuse Pologne et nous ne tarderons pas, dans un prochain chapitre, d'en tirer les conséquences qui s'imposent. Les signataires du pacte balkanique n'ont pas tardé d'ailleurs à le faire dès leur réunion en février 1940.

Mais, nous n'écrivons pas pour l'année 1940. Il ne faut pas perdre de vue que nous envisageons ici l'avenir de l'Europe (au lendemain de la guerre actuelle) et surtout l'avenir des Balkans. De ce point de vue la disparition de la Pologne de la carte ne doit être considérée que comme un accident passager, si dramatique soit-il.

Si la Roumanie a voulu se faire couvrir par la Pologne, ce n'est pas qu'elle se soit refusé à conclure un accord avec la Russie directement, mais celle-ci, même lorsqu'elle fut amenée par Litvinoff, son commissaire à l'époque pour les Affaires étrangères, à entrer dans l'orbite de Genève, même après qu'elle eût accepté de conclure des traités avec la Roumanie, se réservait le droit de se prononcer ultérieurement sur la Bessarabie.

Le pacte Litvinoff (Protocole de Moscou), signé le 9 février 1929 entre l'Union Soviétique, la Lettonie, l'Estonie, la Pologne et la Roumanie, en vue de la mise en vigueur immédiate du pacte Briand-Kellog, prévoyait sans doute que « le traité de renonciation à la guerre comme instru-

1. Sofronie, *op. cit.*

ment de politique nationale, — signé à Paris le 27 août 1928 et dont copie est annexée au Protocole de Moscou dont elle fait partie intégrante, — entre en vigueur entre les parties contractantes après ratification du dit traité de Paris de 1928, par les organes législatifs compétents des Etats contractants respectifs ».

Mais si on déclarait ainsi vouloir mettre la guerre hors la loi, il n'en est pas moins vrai que Litvinof a fait clairement comprendre que la Russie n'entendait pas, par ce traité, renoncer *ipso facto* à la revendication présente ou future de la Bessarabie. En effet, dans le discours prononcé à Moscou, le 9 février 1929, devant les délégués présents pour la signature du Protocole, Litvinoff soulignait : « Le fait que, parmi nous, se trouve, en qualité de délégué signataire du Protocole, le représentant d'un Etat avec lequel l'Union n'a pas de relations diplomatiques normales et avec lequel existaient de vieux et sérieux conflits qui *n'ont pas été liquidés et que ce Protocole n'écarte pas* (c'est nous qui soulignons) ce fait, dis-je, n'est qu'une preuve de plus de l'esprit pacifique dont est animée l'Union soviétique¹. »

L'esprit pacifique dont elle est animée ? L'Union Soviétique l'a montré quelques années plus tard. Le monde est maintenant édifié à cet égard. Quoi qu'il en soit, la Russie n'a jamais modifié son point de vue, sinon pour l'accentuer, afin d'exercer sur la Roumanie une pression encore plus forte et cela à chaque fois que l'occasion se présentait².

Nous aurons l'occasion, au moment où nous parlerons de la « définition de l'agression » à laquelle fait allusion le Pacte d'Entente balkanique de citer d'autres conventions où la Roumanie avait apposé sa signature à côté de celle de l'U. R. S. S.

1. Sofronie, *op. cit.*

2. Mais n'a-t-elle pas, juridiquement parlant, accepté l'obligation de ne pas attenter par la guerre à l'intégrité territoriale de la Roumanie du fait même de son entrée à la S. D. N. ?

*
* *

Mais si la Roumanie a tenté de s'assurer l'intangibilité de ses frontières à l'est, elle a tenté simultanément de consolider sa situation à l'ouest, du côté de la Hongrie.

Elle n'était pas d'ailleurs seule à se préoccuper de la Hongrie.

D'autres Etats, héritiers de l'ancien empire austro-hongrois, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, avaient les mêmes préoccupations. Certes les revendications d'ordre territorial étaient moins véhémentes, apparemment, à leur égard. Mais il y avait la crainte de la restauration de la dynastie des Habsbourg. Une tête couronnée de cette dynastie, qui aurait pris les rênes de la Hongrie et une politique de regroupement des territoires perdus aurait été inévitable. C'est là qu'il faut chercher l'origine de la « Petite Entente », qui groupait la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie.

La Petite-Entente, suivant la constatation de M. le professeur Le Fur (préface à l'ouvrage de M. Sofronie, *op. cit.*), « est le plus important groupement territorial qui se soit formé en Europe à l'intérieur de la Société des Nations ».

Des trois grands hommes d'Etat, qui, bien que représentants d'Etats de petite ou moyenne dimension, ont réussi à se tailler à Genève un renom universel par leur savoir et par leurs dons de diplomates, — nous avons nommé MM. Bénès, Politis et Titulesco¹; l'un des trois, M. Bénès, — si justement appelé « le Cavour Tchécoslovaque » — est le promoteur de la Petite-Entente.

D'ailleurs, tout prédisposait à cette union. « Observons le rôle identique de toutes ces citadelles montagneuses,

1. Il nous plaît de souligner, en passant, l'hommage que M. Sofronie rend à M. Titulesco dans les termes suivants : « ... car malgré toutes les discussions et toutes les controverses des derniers temps sur notre politique étrangère, on ne pourra pas nier que M. Titulesco a entendu retirer le maximum d'avantages pour son pays par une patriotique interprétation des réalités internationales » (*op. cit.*).

dans l'histoire de l'Europe centrale, écrit M. Ancel; massif bohémien, montagne carpathique, massif serbe, ils furent les conservatoires des libertés. Ce sont aussi des môles de surveillance. Les nations, une fois affranchies, peuvent de là aisément observer l'Etat de la plaine, la Hongrie, que les Magyares disent mutilée, en proie à la maladie de Trianon¹ »

Tout comme le Pacte d'Entente balkanique, la Petite-Entente n'est pas sortie non plus tout d'un coup de la tête des diplomates. Cette réalisation a abouti, par étapes, au moyen de trois conventions bilatérales, à caractère défensif, des « conventions d'alliance », comme elles seront qualifiées ultérieurement, lorsqu'une organisation plus étroite sera donnée à la nouvelle entente régionale par le Pacte de Genève du 16 février 1933 : a) la convention entre la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie signée à Belgrade (le 14 août 1920) par MM. Nintchitch et Bénès; b) la convention entre la Tchécoslovaquie et la Roumanie signée à Bucarest (le 23 avril 1921) par MM. Veverka et Take Ionesco; c) la convention entre la Yougoslavie et la Roumanie signée à Belgrade (le 7 juin 1921), par MM. Take Ionesco et Pasitch².

Tous ces pactes ont comme objectif la défense des traités de Versailles, de Trianon, du 4 juin 1920 et de celui de Neuilly du 27 novembre 1919 : « En cas d'attaque non provoquée de la part de la Hongrie contre l'une des trois Hautes Parties contractantes, l'autre Partie s'oblige à venir au secours de la Partie attaquée, de la façon décidée par l'accord, prévue à l'article 2 de la présente convention » (art. 1^{er} de la convention tchéco-roumaine, libellé dans les mêmes termes dans les autres conventions).

Ces conventions, d'abord valables pour deux ans, ensuite pour trois ans, furent prolongées pour cinq ans, avec renou-

1. Jacques Ancel, *Manuel géographique de politique européenne*.

2. Sofronie, *op. cit.* Voir aussi, *Europe Nouvelle*, des 28 novembre 1920, 30 juillet 1921 et 29 avril 1922; lire, enfin, *le Temps* du 11 mai 1925.

vement automatique d'une durée égale, de cinq ans en cinq ans.

Cette œuvre fut encore consolidée par l'Acte général de conciliation, d'arbitrage et de réglementation juridique entre les trois Etats de la Petite-Entente qui remontait au 21 mai 1929. C'était un engagement international qui liait les trois Etats par un *seul* traité.

Un pas en avant dans l'alliance des trois pays est réalisée par l'accord complémentaire aux traités d'amitié et d'alliance entre les Etats de la Petite-Entente du 27 juin 1930, faisant suite à la conférence de Belgrade du 21 mai 1929.

MM. Titulesco, Bénès et Jephthitch, aboutirent le 16 février 1933, au Pacte d'organisation de la Petite Entente (comprenant 12 articles). Cette fois-ci le renouvellement fut obtenu pour une durée illimitée. Hélas ! comme elle s'était trouvée seule du côté de l'Est par la disparition de la Pologne, après Munich (1938), la Roumanie perdit l'appui que constituait pour elle la Petite Entente pour défendre sa frontière du côté de la Hongrie, par la disparition de la Tchécoslovaquie.

Ainsi, en 1938 et 1939, fut détruit l'échafaudage élaboré avec tant de patience et de minutie par la diplomatie roumaine.

Heureusement, la Roumanie peut escompter d'autres appuis, ceux de la France et de l'Angleterre, ainsi que nous le verrons plus loin.

La Turquie, pendant ce temps, se signala par la part quelle prit aux deux conventions déjà mentionnées, conventions à caractère régional, signées les 3 et 4 juillet 1933, avec l'U. R. S. S., la Pologne, la Roumanie, l'Esthonie, la Lettonie, la Perse (l'Iran) et l'Afghanistan d'abord, et avec l'U. R. S. S. et la Petite-Entente ensuite. Il s'agit des conventions par lesquelles ces Etats acceptaient une définition commune de l'agresseur. Mais la véritable position de la Turquie s'accusera plus fortement après le Pacte de 1934. Nous examinerons donc sa situation un peu plus tard.

La Yougoslavie avait conclu un pacte d'amitié avec l'Italie le 27 janvier 1924¹. Nous aurons l'occasion de revenir plus loin sur les relations italo-yougoslaves.

§ 2. Les dispositions du Pacte de 1934.

Nous venons de passer en revue les événements politiques qui ont précédé le Pacte de 1934, mais qui ont aussi contribué à sa réalisation. Il nous sera maintenant plus facile d'en exposer et d'en commenter les clauses politiques.

Rappelons, sans y revenir, que l'économie générale du Pacte est dirigée vers un but, somme toute unique, « le maintien de l'ordre territorial actuel ». Aucune volonté de conquête ne doit animer les pays signataires. C'est une règle fondamentale. Elle est inscrite dans l'article 2 du Protocole. Il s'agit du *principe de non agression*.

Le Pacte d'Entente balkanique (déclare cet article) n'est dirigé contre aucune puissance. Le Pacte est éminemment défensif. On s'allie pour se défendre, mais en aucun cas pour attaquer. Aucune distinction entre puissances balkaniques ou non balkaniques. S'il est visible que le Pacte représente une coalition défensive contre la Bulgarie, par contre rien ne peut être « dirigé » ni contre la Bulgarie ni contre quelqu'autre puissance. La deuxième partie de cet article 2, en mettant les points sur les i, éclaire encore mieux la déclaration contenue dans la première partie : « Son but est de garantir la sécurité des frontières balkaniques contre toute *agression* d'un Etat balkanique ». Il s'agit donc bien là de parer à une agression et non pas d'agresser.

Le Pacte d'Entente balkanique envisage nettement l'agression contre laquelle il s'agit de se défendre, aussi il fallait bien déterminer ce qu'est l'agression, de manière à ce que le cas échéant, il n'y eut ni hésitation, ni discussion

1. *Europe Nouvelle* du 2 février 1924.

au sujet de l'interprétation du terme « agression ». Les articles 1 et 7 du Protocole annexe ont été rédigés dans le but de donner la *définition de l'agresseur*.

Est considéré comme agresseur (déclare l'art. 1^{er}), tout pays qui aura commis un des actes d'agression prévus par l'article 2 des conventions de Londres des 3 et 4 juillet 1933. Nous n'avons donc pas une définition originale ou particulière aux Etats signataires.

Ces derniers ont considéré qu'il s'agit de reprendre un travail auquel ils ont collaboré et qui leur donne satisfaction. Nous examinerons donc tout à l'heure la teneur de l'article 2 des conventions de Londres. Mais avant de le faire, ajoutons que, suivant l'article 7 du Protocole... « les obligations découlant du Pacte d'Entente cessent d'exister pour les Hautes Parties contractantes, dans leurs rapports avec la Haute Partie contractante qui deviendrait agresseur », donc pas de complicité en cas de coup irrégulier.

A l'occasion d'un précédent chapitre, nous avons fait remarquer que le Pacte ne prévoit pas d'exclusion. Or, c'eût été le cas ou jamais de prononcer l'exclusion du pays signataire agresseur. On n'a pas voulu le faire. On a sans doute estimé que, étant donné qu'il s'agit d'une société créée *intuili personae*, comme on dirait en droit privé, si le Pacte perdait un de ses adhérents, tout le système s'écroulerait.

Mais si on n'a pas envisagé l'exclusion du pays agresseur, on n'a pas non plus envisagé comme conséquence la dissolution pure et simple du Pacte.

On constate seulement que le pays signataire, agresseur, n'a pas mis le doigt sur l'engrenage voulu et alors... le mécanisme ne se déclenche pas. Cela ne change d'ailleurs rien à l'économie générale du Pacte qui, ne mettant pas en doute la bonne foi de tous les contractants, n'avait pas à envisager l'hypothèse d'une agression de la part de l'un des pays contractants, ni toutes les conséquences, en allant jusqu'à l'exclusion ou à la dissolution.

En 1933, M. Litvinoff, qui, converti à l'idéologie genevoise, était à la tête du commissariat de l'U. R. S. S. aux Affaires étrangères, présenta à la Conférence du désarmement un projet de définition de l'agresseur en sa séance du 6 février¹.

C'est ce projet qui a servi notamment lors des conventions de Londres des 3 et 4 juillet 1933, pour la définition de l'agresseur.

Nous avons déjà indiqué (*supra*) le caractère régional de ces conventions et du groupement d'Etats qui les ont signées. Voici la définition donnée par ces conventions :

Article premier. — La reconnaissance d'un Etat comme agresseur est dépendante de l'accomplissement, par lui le premier, de l'un des cinq faits indiqués à l'article 2... sera reconnu comme agresseur dans un conflit international, sous réserve des accords se trouvant en vigueur entre les parties en conflit, l'Etat qui, le premier, aurait commis l'une des actions suivantes :

- 1° Déclaration de guerre à un autre Etat ;
- 2° Envahissement, sans déclaration de guerre, du territoire de l'autre Etat par des forces armées ;
- 3° Attaque, par ses forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des vaisseaux ou des aérodromes d'un autre Etat ;
- 4° Blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat ;
- 5° Appui accordé à des bandes armées qui, partant de son territoire, envahiraient le territoire d'un autre Etat, ou refus, en dépit de la demande de l'Etat envahi, de prendre, sur son propre territoire, toutes les mesures se

1. Ce projet inspira d'ailleurs le Comité de la Société des Nations, présidé par M. Politis, qui était précisément chargé de préparer un projet pour la définition de l'agresseur. Ce projet et un rapport explicatif, ont été distribués aux membres de la commission de désarmement de la S. D. N. le 24 mai 1933.

trouvant en son pouvoir, pour priver ces bandes de tout appui ou de toute protection¹.

Le but incontestable de ces dispositions était d'empêcher l'agression.

La morale internationale n'a pas encore pénétré suffisamment les Etats pour qu'ils renoncent à faire la guerre. Mais le sentiment de la moralité internationale paraissait tout de même arrivé à ce stade, où l'on supposait qu'un Etat hésiterait à prendre délibérément figure d'agresseur.

Juridiquement ces accords représentent donc un progrès entre les signataires et les obligent à la procédure pacifique, parce que, ainsi que le déclarait M. Titulesco, le 2 mars 1933, devant la Commission politique de la Conférence du désarmement, ...ne pas recourir à l'agression, ne pas employer la force ou la violence, signifie qu'on est obligé d'utiliser des moyens pacifiques pour trouver la solution des différends².

M. Le Fur, professeur de Droit international public à la Faculté de droit de Paris, dans l'examen approfondi consacré aux conventions de Londres³, n'a pas manqué de remarquer que ces conventions, très utiles en elles-mêmes, avaient cette autre conséquence heureuse qu'elles hâtaient la conclusion du Pacte balkanique. Prévision juste, en effet, car moins d'une année plus tard le Pacte d'Entente était signé. M. Le Fur prévoyait aussi que, grâce à ces

1. « La détermination de l'agresseur est un autre point délicat. Dans le projet de 1923, elle devait être faite par le Conseil de la S. D. N., statuant à l'unanimité.

» Il en est de même dans le pacte de Locarno.

» Le Protocole de Genève, au contraire, établissait un système de présomptions, grâce auxquelles, dans les cas les plus fréquents et les plus graves, la détermination avait lieu de manière automatique.

» Enfin, dans un projet de traité, préparé en 1924, par un Comité américain sur le désarmement et la sécurité, le soin de désigner l'agresseur était confié à la Cour Permanente de Justice Internationale. » (Politis, *Nouvelles tendances du Droit international*.)

2. Sofronie, *op. cit.*

3. « Les conventions de Londres », dans la *Revue de Droit international, des Sciences diplomatiques et politiques*, de 1933, n° 3.

conventions, un régime de paix durable serait instauré dans cette péninsule balkanique considérée jusqu'alors comme un foyer d'irritations internationales. N'avait-on pas, en effet, considéré les puissances balkaniques comme les véritables poudrières de l'Europe ?

Nous ignorons à l'heure présente si la vertu de ces conventions, comme du Pacte lui-même, est de bannir la guerre des Balkans, mais en tout cas, à l'occasion de la guerre actuelle, on a pu constater que « c'est la première fois, depuis le temps de Napoléon I^{er}, qu'une guerre européenne mettant plus de deux peuples en présence n'a ni son origine, ni la première phase de son développement sur le sol des Balkans », suivant la remarque de M. Albert Mousset¹.

Comme si l'énumération détaillée de l'article 2 des conventions de Londres, que le Pacte fait sien, n'était pas suffisante, l'article 2 du Pacte de l'Entente balkanique n'hésite pas à prendre encore d'autres précautions. Remarquons, tout d'abord, que l'énumération des cas d'agression est importante dans les deux cas suivants : savoir dans quelles circonstances il faut prêter assistance à un pays signataire, et savoir aussi quand il ne faut pas l'aider, lorsqu'il est lui-même l'agresseur.

Non seulement il ne faut pas qu'un Etat signataire fasse figure d'agresseur, mais l'article 2 du Protocole annexé au Pacte défend toute action politique envers un pays balkanique non signataire, sans consultation mutuelle préalable. Si on ne doit pas agir sans l'accord préalable des autres pays signataires, on ne doit pas, non plus, prendre d'engagement, sans cet accord : « n'assumer aucune obligation politique envers tout autre pays balkanique, sans le consentement des autres parties contractantes »...

Un droit de veto assez catégorique existe donc pour tous

1. « L'Italie et les Balkans », dans la *Revue de Politique étrangère*, 4^e année, n° 6, décembre 1939, p. 555.

les pays signataires vis-à-vis de celui de leurs associés qui entendrait agir ou se lier sans consultation préalable avec les autres pays signataires. Il résulte donc, *a contrario*, que le droit de veto ne pourra pas être invoqué si l'un des pays signataires entend traiter avec un pays non balkanique; dans cette dernière hypothèse pas d'obligation de se consulter préalablement avec les pays cosignataires.

Nous verrons dans le chapitre suivant, qu'on n'a pas manqué de profiter de cette dernière faculté.

Une des clauses politiques les plus importantes du Pacte c'est l'article premier qui prévoit la *garantie mutuelle*. Cet article stipule que la Grèce, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie, se garantissent mutuellement la sécurité de leurs frontières balkaniques. Et cet article 1^{er} du Pacte est, pour ainsi dire, continué par l'article 2 du Protocole annexe qui précise que la garantie est donnée pour la « sécurité » des frontières, contre toute agression...

Sécurité... contre toute agression...¹

Ainsi que certains auteurs et publicistes l'ont fait remarquer, de la combinaison de l'article premier du Pacte et de l'article 2 du Protocole annexe, il résulte que le Pacte de l'Entente balkanique, non seulement, comprend la garantie de la non-agression *inter se*, mais encore l'obligation d'assistance mutuelle en cas d'agression.

Et si ces deux articles envisagent ainsi une première hypothèse de *casus foederis*, l'article 3 du Protocole envisage un deuxième cas.

Précisons, premier cas, l'obligation de l'assistance mutuelle joue lorsque l'agression vient de la part d'un Etat balkanique.

1. Nous ne pouvons nous empêcher de faire ici quelques réflexions amères. Ainsi le Pacte de la S. D. N. n'avait pas donné la sécurité. Que sont devenues les belles controverses autour de la trilogie sécurité-arbitrage-désarmement, et le protocole de Genève. C'était, sans doute, trop tôt pour avoir confiance dans l'humanité, du moins dans l'humanité tout entière !

Finalement, on n'a trouvé, pour obtenir la sécurité, que les alliances régionales défensives, elles aussi, frêles et précaires.

Nous nous permettrons d'attirer en passant l'attention sur une remarque qui ne nous semble pas avoir été mise suffisamment en lumière. C'est que cette règle d'assistance mutuelle en cas d'agression provoquée par un Etat balkanique, ne distingue pas entre les Etats balkaniques signataires ou non signataires du Pacte. Ainsi, cette clause doit jouer même si c'est un Etat signataire qui s'attaque à un autre Etat signataire.

Le deuxième cas de *casus foederis* est prévu par l'article 3 du Protocole annexe. Il s'agit de l'hypothèse d'une agression de la part d'une puissance non balkanique, mais à laquelle se joint, simultanément ou ultérieurement, une puissance balkanique. Tout d'abord, nous devons faire la même remarque que ci-dessus en ce qui concerne la puissance balkanique : il n'est pas fait de distinction entre un Etat signataire ou non signataire du Pacte. Le mécanisme du Pacte jouera donc aussi bien lorsque la puissance balkanique qui se joint à une puissance non balkanique est signataire du Pacte, ou ne l'est pas. Par contre, ce mécanisme sera déclenché immédiatement ou bien à retardement. Supposons un pays signataire attaqué par une puissance non balkanique. Le pays signataire devra se défendre tout seul. Plus tard, une puissance balkanique vient prêter secours à la puissance non balkanique. Eh bien le *casus foederis* joue, les signataires du Pacte doivent prêter l'assistance militaire à laquelle le sociétaire agressé a droit.

Nous sommes maintenant à même de juger l'importance du Pacte.

Ce que M. Vladesco¹ dit des conférences balkaniques qui ont précédé la conclusion du Pacte, on pouvait également le dire en 1934 du Pacte lui-même. Il a le mérite d'avoir développé une véritable idéologie de la collaboration, et d'avoir souligné tout ce qui peut unir les Pays balkaniques. Et en prêtant au pacte les termes dans lesquels M. Vlades-

1. *Op. cit.*

co qualifie les travaux qui l'avaient précédé, nous pouvons dire avec lui que le pacte démontre « un désir sincère et unanime d'organiser un accord entre les pays balkaniques sur des bases aussi solides que possible... »

Ce désir, sincère et unanime, a-t-il résisté aux événements imprévus qui sont venus bouleverser l'Europe et changer presque de fond en comble les conditions qui ont permis au Pacte d'éclorre ? Autrement dit, le Pacte a-t-il résisté à l'épreuve à laquelle l'ont soumis les événements politiques qui ont suivi sa constitution ? Voici la question que l'on doit se poser. De la réponse à donner dépend l'aménagement futur de la péninsule balkanique.

En tout cas, ce qui est indéniable, c'est qu'on avait forgé un véritable système régional de prévention ou de répression de toute tentative de révision du statu quo balkanique, ainsi que cela a été souvent souligné.

Quel accueil a-t-on réservé au Pacte lors de sa constitution ? L'immense majorité des spectateurs, proches ou lointains, lui ont ménagé, sans doute, un accueil enthousiaste. Mais le pacte a soulevé également des critiques assez vives et ceci aussi bien dans les Balkans qu'ailleurs¹.

En Bulgarie, le Pacte a été critiqué parce que, d'une part, la Bulgarie n'a pas été invitée à participer aux discussions, et d'autre part, parce qu'aucune des revendications bulgares ne recevait satisfaction. Mais si le gouvernement bulgare n'a pas été invité, c'est uniquement parce qu'il avait lui-même déclaré ne vouloir participer à aucun accord garantissant les frontières balkaniques actuelles. Du reste, la voie de l'adhésion reste ouverte à la Bulgarie, conformément aux dispositions de l'article 3 du Pacte.

M. Spiropoulos disait à ce sujet : « l'on n'a pas encore saisi, en Bulgarie, que des concessions — quelles qu'elles soient — ne seront possibles que lorsque les Etats se seront unis plus étroitement, que la guerre sera absolument exclue,

1. Le passage qui va suivre est entièrement emprunté à l'intéressant ouvrage déjà cité de M. Vladesco.

et que les peuples seront pénétrés d'aspirations identiques ».

En outre, dans certains Etats extra-balkaniques, la conclusion du pacte a provoqué des mécontentements et des craintes, provenant de la peur de voir la Grèce et la Turquie placées sous l'influence directe de la politique française. Mais ainsi que le fait remarquer M. Spiropoulos, « ces craintes ne sont pas fondées. En effet, l'attitude anti-revisionniste de ces deux Etats était bien connue avant la signature du Pacte, et celui-ci ne fait qu'ajouter une garantie complémentaire que l'Entente balkanique ne se tourne contre aucune grande puissance, pas plus qu'elle n'en constitue une annexe. Au contraire, complétée par une collaboration systématique des peuples balkaniques, elle ne vise qu'à libérer les Balkans de toute influence étrangère ».

Dans la presse allemande — notamment dans la *Frankfurter Zeitung* — on a pu lire que le Pacte balkanique couperait la Petite Entente en deux et que si le Pacte est entièrement approuvé par Paris, l'absence de la Bulgarie démontre que Rome possède encore des atouts. Si l'adhésion de la Bulgarie réussissait à consolider le sentiment de sécurité, ce qui aurait pour effet le sauvetage économique des Balkans, son importance serait incontestablement considérable.

D'autre part, M. Paul-Boncour déclarait à la Chambre Française qu'il semble bien que l'unanimité existe en Yougoslavie, en Grèce, en Roumanie et en Turquie en faveur de la conclusion d'un accord auquel on peut espérer obtenir l'adhésion de la Bulgarie et qui garantirait l'intégrité territoriale des Etats contractants. De son côté, Sir John Simon déclarait à la Chambre des Communes que les ministres plénipotentiaires britanniques, accrédités près des gouvernements respectifs, ont informé ceux-ci que le gouvernement britannique ferait bon accueil à tout pacte entre les Etats balkaniques, tendant à une pacification générale, mais que ce pacte ne doit être dirigé contre aucune puissance, quelle qu'elle soit, et que, dans ce but, il serait bon

que les dispositions du pacte soient rédigées de manière à pouvoir assurer l'accès de la Bulgarie.

Après la réunion du Conseil permanent, à Genève, en septembre 1934, celui-ci chargea son président, M. Maximos d'enregistrer, au nom des quatre Etats, le Traité signé à Athènes et son Protocole-annexe. L'Entente balkanique prouvait ainsi, dès le début, son respect envers le Pacte de la Société des Nations et son désir de collaborer avec cet organisme.

CHAPITRE VII

EVOLUTION DU PACTE

LES ENGAGEMENTS POSTERIEURS

Section A. — Suites heureuses.

Bien que le pacte constitutif n'ait rien spécifié à ce sujet, le Conseil permanent s'est réuni régulièrement¹. C'est à Ankara, pendant sa session du 30 octobre au 2 novembre 1934, que fut élaboré le statut de l'Entente balkanique, que nous avons déjà étudié, ainsi que le Statut du Conseil économique consultatif de l'Entente balkanique que nous examinerons dans un prochain chapitre.

Le 20 janvier 1935, à la session qui eut lieu à Genève, le conseil donna son consentement au principe des accords qu'on venait de signer à Rome le 7 janvier (Protocole Laval-Mussolini dénoncé plus tard par l'Italie).

Le conseil déclarait, en effet, que l'entente balkanique, « ne peut que se réjouir des efforts entrepris pour organiser la paix. Elle espère que ces arrangements pourront être complétés utilement, en tenant compte de la situation de tous les pays intéressés et contribuer à la consolidation de la paix en Europe centrale et orientale ».

Le conseil de l'Entente balkanique et celui de la Petite Entente se réunirent en une même assemblée — ce qui est très significatif — à Genève pour enregistrer le travail

1. Genève, 15 septembre 1934. Ankara, 30 octobre-2 novembre 1934. Bucarest, 10-13 mai 1935.

accompli à Stresa. Au cours de cette séance les deux organismes firent une déclaration commune... « La Petite Entente et l'Entente balkanique accordent une importance toute particulière à la prochaine conclusion d'un traité d'assistance mutuelle dans le Nord-Est de l'Europe, ainsi qu'au succès des négociations entreprises pour réaliser les pactes de sécurité en Europe centrale et sud-orientale ».

On sait, en effet, que la France, l'Angleterre et l'Italie avaient, à Stresa, recommandé aux pays voisins de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, un retour de ces Etats à l'égalité des droits.

Les conseils de l'Entente balkanique et de la Petite Entente se réunirent en séances communes les 20 décembre 1935 et 24 janvier 1936 à Genève.

Le 11 mars 1936, à la suite de la violation du traité de Locarno et de l'occupation de la zone démilitarisée du Rhin par le Reich, la Petite Entente et l'Entente balkanique, déclarèrent qu'elles « entendent défendre par tous les moyens l'application des traités, y compris celui de Locarno¹ ».

A l'occasion de la réunion du conseil à Athènes, du 15 au 18 février 1937, le conseil prit connaissance du « Pacte d'amitié » entre la Bulgarie et la Yougoslavie, signé à Belgrade le 24 janvier 1937. Il constata que ce pacte répondait au but de l'Entente balkanique : maintenir et consolider la paix dans les Balkans. « Le pacte signé entre la Bulgarie et la Yougoslavie est une précieuse contribution à l'établissement d'une collaboration amicale entre tous les peuples balkaniques », ajoutait le communiqué.

Les communiqués publiés les 28 mai et 21 septembre 1937, à Genève, constataient une fois de plus l'identité de vues existant entre les signataires du Pacte d'Entente, bien qu'entre temps la Yougoslavie eût signé avec l'Italie,

1. D'autres réunions suivirent : du 4 au 6 mai 1936, à Belgrade; du 1^{er} au 3 octobre 1936, à Ankara...

un accord qui pouvait avoir des répercussions sur la position des autres pays signataires. L'acquiescement donné par les autres pays signataires à l'activité particulière de la Yougoslavie était d'ailleurs tout diplomatique. On s'inclinait devant le fait accompli. Nous examinerons, dans un instant, le véritable sens et les conséquences de l'action personnelle de la Yougoslavie et notamment les traités conclus par elle avec l'Italie et surtout avec la Bulgarie.

Le 27 février 1938, une session du conseil eut lieu à Ankara. Il examina tout d'abord les rapports des Etats signataires du pacte avec les puissances riveraines du bassin méditerranéen (France, Angleterre, Italie); il examina de nouveau le pacte conclu par la Yougoslavie avec l'Italie. Le ministre yougoslave souligna la nécessité dans laquelle se trouvaient la Turquie et la Grèce de s'engager dans la voie ouverte par le précédent yougoslave. Le conseil émit enfin le vœu de voir l'Italie adhérer à la convention de Montreux, car cette adhésion constituerait un pas important dans le domaine de la coopération dans la Méditerranée.

Le 31 juillet 1938, fut signé, à Salonique, par M. Kiosévanoff, Président du Conseil des ministres de Bulgarie et M. Metaxas, Président du Conseil des ministres hellénique, — ce dernier en sa qualité de Président en exercice de l'Entente balkanique — un accord abolissant les clauses de la convention de Lausanne concernant la démilitarisation de la frontière turco-bulgare.

Voici le texte de l'accord signé à Salonique.

« Prenant en considération que la Bulgarie est attachée à la politique d'affermissement de la paix dans les Balkans, et qu'elle est animée du désir d'entretenir avec les Etats balkaniques des relations de bon voisinage et de pleine collaboration confiante; que les Etats de l'Entente balkanique sont inspirés à l'égard de la Bulgarie d'un esprit pacifique et du même désir de coopération, les soussignés,

Metaxas, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères de Grèce, en sa qualité de président en exercice du Conseil permanent de l'Entente balkanique, agissant au nom des membres de l'Entente balkanique, d'une part, et M. Kioséivanoff, président du Conseil des ministres, ministre des Affaires étrangères de Bulgarie, d'autre part, déclarent au nom des Etats qu'ils représentent, que ces Etats prennent l'engagement de s'abstenir, dans leurs relations mutuelles, de tout recours à la force, conformément aux accords que chacun de ces Etats a souscrits en matière de non-agression et qu'ils conviennent, en ce qui les concerne, de renoncer à l'application des dispositions contenues dans la partie IV (clauses militaires, navales et aériennes) du traité de Neuilly, ainsi que des dispositions contenues dans la convention concernant la frontière de la Thrace, signée à Lausanne, le 24 juillet 1923 ».

Et le communiqué officiel affirme :

« Cet accord conclu entre des pays traitant d'égal à égal, est l'aboutissement heureux des négociations librement engagées dans une atmosphère de cordialité et de compréhension ».

Et il ajoute plus loin :

« Il marque une étape historique dans les relations des cinq Etats et permet d'espérer que, dans un proche avenir, cet acte pourra recevoir de bienfaisants développements.

« Animés d'un désir d'entente et de collaboration étroite et féconde dans tous les domaines, soucieux d'assurer la prospérité de leurs peuples si éprouvés, la Bulgarie et les Etats de l'Entente balkanique sont résolus à poursuivre leurs efforts pacifiques ».

Ils ne doutent pas que l'accord signé aujourd'hui n'inaugure une période de sécurité et de concorde dans la Péninsule et n'apporte en même temps un appoint précieux à l'œuvre de la paix générale ».

Nous verrons un peu plus loin jusqu'à quel point cette mesure a servi le Pacte d'entente.

Le conseil permanent de l'Entente balkanique se réunit encore du 20 au 22 février 1939 à Bucarest, et du 7 au 10 février 1940 à Belgrade. Mais sur cette dernière réunion, la première après la guerre déclenchée par l'Allemagne en septembre 1939, nous reviendrons dans une autre section de ce chapitre.

Section B. — Tempête sur l'Europe.

Dans la précédente section, nous nous sommes plu à réunir et rappeler tous les événements qui, en réalité, ou en apparence, contribuèrent à renforcer l'Entente balkanique et à en faire ressortir les heureux effets. Malheureusement, le ciel de l'Europe, qui depuis quelque temps commençait à s'assombrir de plus en plus a vu, en septembre 1939, se déchaîner non pas un orage, mais un véritable cataclysme, jetant à terre tout l'édifice construit avec tant de peine depuis « la dernière » guerre de 1914-1918.

Sans énumérer un à un tous les coups portés à cet édifice depuis la signature du Pacte de l'Entente balkanique, nous rappellerons les plus décisifs.

Certes, une année déjà, avant la signature du Pacte, en 1933, Hitler prit le pouvoir en Allemagne. On ignorait toutefois, à ce moment, qu'elles en seraient les conséquences catastrophiques pour l'Europe tout entière.

On ne pouvait prévoir que l'incendie du Reichstag allait transformer en quelques années toute l'Europe en un gigantesque brasier. Les événements se succédèrent rapidement :

Occupation de la Rhénanie en 1936, de l'Autriche en 1937, le drame tchécoslovaque en 1938, le drame polonais en 1939.

Si l'on y ajoute l'annexion de l'Albanie par l'Italie et le rapprochement germano-russe, quelle ressemblance avait

encore cette Europe avec celle de février 1934, date de la conclusion du Pacte ? Aussi, en énumérant ces événements, sent-on passer — suivant la belle image de M. Mousset — le frisson de ces tragédies eschyliennes, où l'obsession de la catastrophe finale croît d'une réplique à l'autre.

La Petite Entente sur laquelle s'adossait le Pacte d'Entente balkanique était anéantie en un tournemain, car il n'y avait plus de Tchécoslovaquie. Pas de garanties à l'est pour la Roumanie, car la Pologne disparaissait à son tour ; plus d'Autriche, Etat tampon entre l'ogre allemand et les petits pays du sud-est européen.

L'Italie avait rayé l'Albanie de la carte de la péninsule balkanique et prétendait être devenue ainsi elle-même une « puissance balkanique », ce qui changeait du tout au tout les conditions dans lesquelles se trouvait notamment la Grèce.

L'U. R. S. S., à son tour, renia aussi brutalement son idéologie « anti-naziste », que Hitler son pacte anti-komintern. Cette U. R. S. S. qui, peu de temps auparavant, se réclamait encore de l'idéologie genevoise et qui n'hésitait pas maintenant à se jeter sur les dépouilles de la Pologne, à prendre un grand morceau de la Finlande et à revendiquer bruyamment la Bessarabie. En se rapprochant ainsi de l'embouchure du Danube et en passant à travers la Bulgarie, le but de sa politique était visible : reprendre le vieux rêve de Pierre le Grand et s'installer à Constantinople.

Dans ce chaos, on n'entrevit à travers le fracas, qu'un « sauve qui peut » général. Il était presque inévitable que les pays de l'Entente balkanique ne s'égarent et ne dévient de la route tracée par le pacte.

Section C. — Les forces centrifuges : Grèce-Yougoslavie.

Aucune expression n'est plus exacte — pour caractériser les événements qui travaillaient à disloquer la force

balkanique — que celle si heureusement [forgée par le talentueux journaliste parisien Pierre Brossolette : « Les forces centrifuges¹ ».

Dans le fouillis des événements qui se déroulent à un rythme infernal, il s'agit de ne pas s'égarer.

Nous emploierons donc pour nous y reconnaître, la même méthode que dans les précédents chapitres, et nous examinerons ces forces en prenant les Etats signataires du Pacte de l'Entente balkanique, un à un. Nous verrons ainsi comment ils ont agi ou bien quels événements ils ont eu à subir et dans quelle mesure ces événements les éloignaient de la lettre ou de l'esprit du pacte qu'ils avaient signé en 1934.

Si la Grèce fut un des premiers pays signataires qui, grâce à la voie dans laquelle elle s'était engagée résolument avec la Turquie, avait donné au pacte la possibilité d'aboutir, ce fut peut-être la Grèce aussi qui, la première, prit conscience et avec quel émoi, de la rigidité des engagements qu'elle venait de contracter. Elle se méfiait de l'Italie, celle-ci ne venait-elle pas de mettre un pied dans la péninsule, grâce à l'emprise qu'elle exerçait sur l'Albanie ? D'autre part, la Grèce désirait visiblement tenir la balance égale entre ses obligations balkaniques et sa politique méditerranéenne.

La Grèce avait signé, en effet, avec l'Italie, le 23 septembre 1928 un traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire. D'autre part, ainsi que nous l'avons vu, suivant les stipulations du pacte de l'Entente balkanique, il suffit qu'une puissance balkanique se joigne à un agresseur non balkanique pour que l'assistance mutuelle entre immédiatement en jeu. La Grèce, craignant que la puissance non balkanique ne soit précisément l'Italie, donna donc un coup violent à l'édifice qu'elle avait contribué à construire et dès le mois de mai 1935, elle obtint de ses cosignataires

1. On lit encore avec un intérêt passionnant son article : « Une histoire peu connue : celle de l'Entente balkanique », dans *l'Europe Nouvelle*, n° 1106 du 22 avril 1939.

l'assurance qu'on ne l'obligeait pas à prendre les armes dans l'hypothèse envisagée. Il y eut donc des conventions militaires turco-yougoslaves et turco-roumaines, mais grecques point.

Et les choses ne s'arrêtèrent pas là. A la suite de la violation du traité de Locarno et de l'occupation de la zone démilitarisée du Rhin par le Reich allemand, les pays signataires du pacte firent le 11 mai 1936 la déclaration suivante : « La Petite Entente et l'Entente balkanique entendent défendre par tous les moyens l'application des traités, y compris celui de Locarno. » Mais les choses n'allèrent pas toutes seules, ni à Athènes, ni à Belgrade. Se dresser ainsi face à l'Allemagne, leur paraissait trop audacieux. Les deux capitales se doutèrent bien, en effet, que l'Allemagne n'avait certainement pas pris cette décision sans avoir obtenu l'accord de l'Italie. (Conf. *Le Messenger d'Athènes*, du 13 mars 1936; *Le Temps* du 19 mars 1936).

La Grèce obtint donc à la réunion de l'Entente balkanique, qui eut lieu à Belgrade en mai 1936, que, par lettre adressée le 4 juin suivant, ses obligations fussent précisées dans les termes suivants :

1^o La Grèce doit intervenir par les armes au cas où la Bulgarie est le seul agresseur et au cas même où interviennent la Hongrie ou l'Albanie ;

2^o Par contre, sans préjudice des obligations de l'article 16 du Covenant, elle n'est tenue qu'à une neutralité bienveillante et armée au cas où l'Italie entre en jeu aux côtés de la Bulgarie.

Il est vrai que ce coup donné au Pacte est atténué en partie par l'engagement suivant :

3^o Au cas où, en face de l'Italie, la France et l'Angleterre sont engagées dans le conflit, la Grèce doit intervenir militairement pour la défense des frontières balkaniques¹.

Mais si jusqu'en 1939 aucun fait n'est intervenu qui soit

1. *Europe Nouvelle*, Brossolette, article cité.

susceptible de modifier l'ordre établi, l'annexion de l'Albanie par l'Italie, le 7 avril 1939, vint de nouveau troubler la Grèce à peine remise de ses appréhensions.

Elle accumula donc précipitamment des troupes tout du long de la frontière d'Epire, sa nouvelle frontière commune avec l'Italie, et surtout accepta avec empressement la garantie de son intégrité territoriale que la France lui accorda dès le 13 avril.

Le pacte italo-grec, signé le 23 septembre 1928 devait arriver à expiration le 5 octobre 1939. Une démarche italienne envisagea à la fois le renouvellement de ce pacte et le retrait des troupes italiennes qui devrait s'opérer simultanément avec le retrait correspondant des troupes grecques. Un échange de notes diplomatiques, le 30 septembre 1939, paraissait avoir ramené une atmosphère de cordialité. A l'heure actuelle le pacte de 1928 n'est pas encore reconduit; cependant ce renouvellement assurerait déclarait la note grecque, « une nouvelle période d'amitié et d'entente, empreinte de la plus grande confiance réciproque » (conf. A. Mousset, article cité).

L'acquiescement implicite des pays signataires du Pacte de l'Entente balkanique au nouvel état de choses créé par l'occupation italienne de l'Albanie, occupation qui modifiait l'ordre territorial établi dans les Balkans, fut un autre coup asséné au Pacte après les distingo introduits par la Grèce quant aux cas dorénavant limités où elle devait prendre les armes. Nous en verrons d'autres.

Des quatre pays signataires du Pacte de l'Entente balkanique c'est la *Yougoslavie* qui a fait le plus d'entorses au Pacte et qui de ce fait a contribué à l'éclosion de ces « forces centrifuges » qui menacèrent de dissocier les puissances signataires¹ car tandis que la Petite Entente, elle aussi commençait à donner des signes de fatigue, la Pologne

1. *Europe Nouvelle* du 19 novembre 1939, « Le tournant balkanique de la politique italienne », et du 25 novembre 1939, « La Yougoslavie veille et se réorganise ».

s'efforçant d'en séparer la Roumanie, la politique de M. Stoyadinovitch réduisait au minimum la valeur pratique de l'adhésion yougoslave.

C'est que, du côté yougoslave, l'idée de la sécurité fondée sur le système de l'Entente balkanique se trouvait aux prises avec une tendance à rechercher la garantie des frontières nationales dans un accord avec la Bulgarie. Aussi, dès le mois de décembre 1933, à la suite d'une visite du Roi Boris à Belgrade, des hésitations s'étaient-elles manifestées dans l'esprit du Roi Alexandre, qui s'efforça de limiter à deux ans la durée du pacte mis sur pied à Athènes par M. Titulesco et qui allait être signé quelques semaines plus tard. La chose n'apparaissait pas trop grave au début, néanmoins le coup rhénan de mars 1936 avait commencé son prodigieux effet de désagrégation, comme l'indique M. Brossolette, qui ajoute « dans ces conditions, l'affaiblissement de l'Entente balkanique était inévitable, l'échec des plans de sécurité européenne et la chute de M. Titulesco en étaient l'annonce » (article déjà cité).

Ayant réussi à faire prévaloir l'idée que chacun des gouvernements pouvait conclure des accords avec « les Etats limitrophes », la Yougoslavie n'hésita pas à signer coup sur coup un pacte avec la Bulgarie, le 24 janvier 1937 et un autre avec l'Italie le 25 mars de la même année¹.

Mais que devenaient, dans ces conditions, les clauses impératives du Pacte de l'Entente balkanique ? La Yougoslavie n'avait pas respecté la clause qui lui imposait de « se concerter » avec les cosignataires en toute occasion et notamment avant de se lier avec qui que ce soit. Et comment concilier un pacte d'amitié « perpétuelle » avec la Bulgarie, avec le Pacte balkanique qui prévoit l'assistance

1. On vient seulement de découvrir le fil directeur — qui mène à Berlin — de la politique toute personnelle menée pendant quatre ans par M. Stoyadinovitch et son rôle néfaste. (Conf. « Un cadavre politique ; Stoyadinovitch », dans *Europe Nouvelle*, 24 avril 1940).

à la Roumanie... contre la même Bulgarie ? Et ce n'est pas là le seul événement qui nous ramène vers la Bulgarie.

On sait que suivant les traités qui suivirent la guerre de 1914-1918, le contrôle militaire interallié du désarmement des pays vaincus fut remplacé par une organisation spéciale de l'exercice du droit d'investigation sur les armements de la Bulgarie.

Les puissances signataires du Pacte, pressées par la Bulgarie, mais aussi désireuses de donner à la Bulgarie le maximum de gages d'amitié et de confiance aboutirent à un accord signé à Salonique le 31 juillet 1938. La Bulgarie était délivrée de l'obligation humiliante d'avoir à se soumettre à un contrôle étranger. Il faut, sans doute, se féliciter des bonnes intentions des puissances signataires et de la détente qu'on était en droit d'escompter. Mais fallait-il approuver sans réserve ? Tout le monde ne le pense pas.

C'est dans l'accord de Salonique que le cours nouveau des événements trouva sa manifestation la plus significative. De ce document, signé, comme nous l'avons vu, par M. Kiosseivanov et par M. Metaxas, agissant au nom de l'Entente balkanique, l'opinion internationale a surtout retenu qu'il libérait la Bulgarie des clauses militaires du traité de Neuilly et qu'il permettait ainsi aux esprits optimistes d'espérer sans trop de délai le ralliement bulgare à l'entente balkanique. Mais, à côté de cette disposition, on trouve dans l'accord de Salonique une phrase dans laquelle il faut voir le reflet de la tendance sans cesse croissante à relâcher les obligations du Pacte balkanique de février 1934. Le texte déclare en effet que les contractants s'engagent à s'abstenir de tout recours à la force dans leurs relations mutuelles, conformément aux accords que chacun de ces Etats a signés en matière de non-agression. Or, tous les Etats de l'Entente balkanique se trouvent avoir signé le protocole de définition très précise de l'agression du 3 juillet 1933, alors que la Bulgarie, elle, n'a souscrit qu'au Covenant et au Pacte Briand-Kellogg, assez vagues sur le sujet. Dans

tout conflit, entre la Bulgarie et un autre Etat balkanique celui-ci se trouve donc exposé en vertu de l'accord de Salonique, à endosser plus de responsabilités que celle-là, même si la plus grande partie des torts est de l'autre côté. Ainsi les signataires ont-ils plus de latitude pour éluder leurs obligations à l'égard de celui d'entre eux victime de l'agression bulgare.

Ainsi se donnèrent cours, en deux ans, les forces tendant à l'affaiblissement de l'Entente balkanique¹.

L'attitude de la Yougoslavie envers la Hongrie, ne manqua pas non plus de laisser un doute dans l'esprit de l'opinion publique roumaine pour le cas d'un conflit armé avec la Hongrie. Certes, la frontière roumano-hongroise n'était pas la frontière « balkanique », garantie par le Pacte de l'Entente balkanique, mais n'oublions pas que la Yougoslavie faisait partie de la Petite Entente et que, de ce fait, une certaine réserve lui était imposée.

Les relations hungaro-yougoslaves devinrent tellement amicales que le 27 novembre 1939, le ministre des Affaires étrangères de Hongrie n'a pas craint de dire qu'« une Yougoslavie forte constituait un intérêt hongrois ».

On peut sans doute conclure que « si le rapprochement entre la Yougoslavie et la Hongrie signifie en même temps amélioration des rapports entre la Hongrie et la Roumanie, nous serions devant un tournant heureux de la situation balkanique. Si au contraire, ce qui peut rapprocher Belgrade et Budapest venait à éloigner Belgrade et Bucarest, en diminuant ainsi les chances d'une collaboration hungaro-roumaine, il s'ouvrirait bientôt dans les Balkans une période de crise et de tension.

« Il est évident que sur cette double perspective pèse l'hy-

1. Article déjà cité de M. Brossolette.

pothèque italienne, qui peut être levée un jour en faveur de l'une ou de l'autre orientation¹. »

Quelles conclusions tirer de cet état de choses ?

Il faut regarder en face la réalité : l'Entente balkanique telle qu'elle avait été conçue au début de 1934, a presque perdu sa raison d'être. Réalisée sur le plan de ces « pactes régionaux », qui devaient gagner l'Europe, secteur par secteur, à la sécurité collective, elle était liée à la Petite Entente, avec laquelle elle avait en commun deux partenaires : la Roumanie et la Yougoslavie.

La disparition de la Petite Entente devait, presque fatalement, avoir des répercussions défavorables sur l'Entente balkanique, qui recevait en plein le contre-coup de l'ébranlement qui s'était produit en Europe centrale.

La conclusion de l'accord germano-soviétique a accru pour les pays balkaniques les dangers et les incertitudes. A la menace allemande est venue s'ajouter la menace russe, à la tactique allemande de la mobilisation — à l'intérieur de ces pays — des minorités nationales, s'est associée la tactique russe de l'utilisation du « noyautage » et de la trahison communistes.

L'Allemagne, en occupant l'Autriche et surtout en mettant la main sur la Slovaquie, a occupé une position-clé du bassin danubien et s'est installée sur les frontières yougoslaves. Depuis septembre, l'U. R. S. S. est arrivée aux Carpathes et exerce une pression croissante sur la Roumanie. L'Italie a transformé son protectorat virtuel de l'Albanie en une occupation militaire, elle se place ainsi entre la Yougoslavie et la Grèce et à quelque cent cinquante kilomètres de la frontière bulgare, dont la sépare un territoire de population macédonienne.

1. *Le Populaire*, 14 janvier 1940, article de XX. Pour bien comprendre la politique hongroise, nous signalons le Cahier n° 7 des *Cahiers d'information française* qui porte le titre : « Un Etat dans l'espace vital. Le pangermanisme à la conquête de la Hongrie » (Jouve, éditeur, Paris. V. à ce propos, *Europe Nouvelle*, 20 avril 1940.)

En réalité, il n'y a pas deux politiques possibles dans les Balkans. Les révisionnistes de Budapest et de Sofia ne peuvent plus réaliser leur programme intégral qu'en faisant de la Hongrie et de la Bulgarie des colonies germano-soviétiques. La Yougoslavie ne peut plus séparer son sort de celui de la Roumanie. Ou il y a résistance collective des pays balkaniques contre toute agression, contre toute modification de leur statut territorial par la violence, ou les Balkans risquent de finir comme les pays de l'Europe centrale et comme les pays baltes.

« Le facteur italien peut peser dans un sens ou dans l'autre, mais il ne peut pas éviter l'alternative¹. »

« Bref, écrit M. Mousset, vue des Balkans, la situation n'a plus rien de commun avec ce qu'elle était lorsque le Pacte fut négocié. Les événements ont dépassé les textes et déjoué les prévisions². »

Section D. — Les forces tenaces : Roumanie-Turquie.

De tous les pays signataires du Pacte, la Roumanie est la plus intéressée au maintien du statu quo territorial et par conséquent au maintien de tous les termes et de toutes les obligations mutuelles contenues dans le pacte dans sa rédaction originelle.

Ce ne serait donc pas contre sa politique extérieure qu'on pourrait formuler des reproches.

Bien au contraire, par suite des événements alarmants qui se succédaient à un rythme implacable depuis 1933 et surtout depuis 1936, il est compréhensible que la Roumanie ait accepté avec empressement la garantie de son inté-

1. *Le Populaire*, numéros des 18 mars 1939 et 1^{er} février 1940.

2. Article intitulé : « L'Entente balkanique » (publié dans le n° 4 du 1^{er} mars 1940, de la revue, *l'Europe Centrale*).

grité territoriale accordée en même temps qu'à la Grèce par la France et par l'Angleterre dès le 13 avril 1939.

Cette garantie insuffla une nouvelle ardeur aux hommes politiques roumains, et apaisa et tranquillisa la population tout entière¹.

A la suite de l'occupation de la Pologne par l'Allemagne, la Roumanie, émue à juste titre de la situation nouvelle créée pour ainsi dire à toutes ses frontières, dut parer au plus pressé et faire des offres, notamment à la Hongrie.

Le 25 août 1939, Budapest refusait l'offre d'un Pacte de non-agression. Il était impossible, disait-elle, de signer un pacte pendant que 100.000 soldats roumains se trouvaient sur la frontière hongroise. Le journal gouvernemental *Ujmagyarsag* soulignait d'ailleurs que la Hongrie, tout autant que la Russie et la Bulgarie, avait des requêtes à adresser à Bucarest. « Si une guerre polono-allemande devait ne pas être localisée, la Hongrie aurait, de son côté, l'occasion de demander à la Roumanie des réponses définitives sur différentes questions existant entre les deux pays² ».

Bien qu'un arrangement ait été conclu, le 7 octobre 1939, entre la Roumanie et la Hongrie pour le retrait réciproque des troupes stationnées à leurs frontières, les journaux hongrois ne manquèrent pas d'essayer de dissocier la Yougoslavie de la Roumanie, en soulignant que « le problème de la minorité magyare en Yougoslavie ne constitue pas un obstacle à de futurs accords, cependant que le problème

1. Le discours de M. Armand Calinesco, président du conseil, à la Chambre (*Argus de Bucarest* du 5 mai 1939) ainsi que les déclarations qui y ont été faites par le ministre des Affaires étrangères, M. Grégoire Gafenco, directeur de l'*Argus* (numéro du 11 juin 1939) (auquel nous avons eu le plaisir de collaborer, il y a longtemps déjà, pour informer les lecteurs roumains des choses de France) témoignent de l'enthousiasme provoqué par la garantie franco-britannique. Consulter également la *Lumea Noua*, organe du parti socialiste, n° 1, du 11 juin 1939, ainsi que *Timpul*, du 30 juin 1939, qui relate le discours prononcé la veille par M. Armand Calinesco.

On peut également lire avec profit, « Les enquêtes dans les Balkans » du *Temps*, et notamment le numéro du 11 juin 1939 : « La Roumanie nouvelle ».

2. *Times* du 27 août 1939, cité par l'*Europe Nouvelle* du 13 janvier 1940.

minoritaire le plus important pour la Hongrie est celui de 1.800.000 Hongrois vivant en Roumanie¹.

L'Italie qui se plaît à faire figure de protecteur et de guide politique de la Hongrie, saura-t-elle, et voudra-t-elle donner les conseils de sagesse qui s'imposent?...

L'attitude de la Bulgarie vis-à-vis de la Roumanie reste encore une grande inconnue. Ceci, en dépit des efforts de la Turquie pour obtenir de sa part une promesse non équivoque de sagesse. Quoiqu'il en soit, les Bulgares se montrent moins impatients et plus raisonnables, il faut le dire, que les Magyars.

Néanmoins, le fait le plus inquiétant pour la Roumanie est le discours de Molotov, commissaire aux Affaires étrangères de l'U. R. S. S. qui, à la première séance du Conseil fédéral de la première chambre du Soviet suprême, à Moscou, le 29 mars 1940, déclarait : « Il existe une question litigieuse non résolue, celle de la Bessarabie, dont l'annexion par la Roumanie n'a jamais été reconnue par l'Union soviétique, quoique celle-ci n'ait jamais posé la question du retour de la Bessarabie par la voie militaire² ».

Quelle est la situation de *la Turquie* depuis la signature du Pacte de l'Entente balkanique, en 1934, et surtout depuis les événements de fin 1939? Le sagace spécialiste de la politique étrangère qui signe XX dans *le Populaire* (organe officiel du parti socialiste français) l'a examinée de la manière à la fois la plus concise et la plus pénétrante :

« L'U. R. S. S. cherche encore, et surtout dans les Balkans, la maîtrise de la mer Noire. En effet, la conquête du delta danubien lui donnerait le contrôle de cette grande voie fluviale. Mais à quoi servirait ce contrôle, si elle ne pouvait pas

1. *Europe Nouvelle* du 13 janvier 1940.

2. Paroles citées par l'*Europe Nouvelle* du 6 avril 1940, p. 389-390. Consulter également : « La politique extérieure de la Roumanie à l'heure actuelle », par D. Gusti, dans l'*Esprit international*, n° 48, d'octobre 1938, p. 538 et suiv., ainsi que deux articles publiés par M. J. Thierry, ambassadeur de France à Bucarest : « La Roumanie, carrefour des convoitises » (*Revue politique et parlementaire*, n° 541 du 10 janvier 1940, p. 30 et suiv.) et « La neutralité du sud-est de l'Europe » (même revue, n° 543 du 10 mars 1940, p. 267 et suiv.)

transporter librement dans une mer Noire, devenue une mer russe fermée, les pétroles de Bakou et le blé de l'Ukraine ?

« Par l'occupation de la Bessarabie et du delta du Danube, par la création d'une frontière commune avec la Bulgarie, la Russie élimine la Roumanie comme Etat riverain et arrive presque aux portes d'Istamboul et du Bosphore.

« L'action russe dans les Balkans est donc dirigée bien plus contre la Turquie que contre la Roumanie, car elle vise non seulement à s'assurer une ligne fluviale de communication avec le Reich, mais aussi et surtout à faire du Bosphore un chemin à sens unique, laissant la voie libre à la Russie vers l'Egée et vers la Méditerranée, et la fermant à toutes les puissances « non riveraines » de la mer Noire.

Et c'est par la pointe dirigée contre la Turquie que la Russie cherche et espère trouver un contact avec la politique italienne dans les Balkans¹.

L'empire ottoman après avoir longtemps connu un brillant passé, était devenu « l'homme malade de l'Europe ». Les jeunes Turcs avant la guerre de 1914 à 1918, et les hommes modernes que sont les dirigeants turcs depuis le lendemain de ladite guerre, transformèrent ce vieil empire décrépi en une jeune république vivante mais dont le rôle européen apparaissait comme relativement modeste. A l'heure actuelle la république turque joue un rôle prépondérant dans les Balkans, et est en outre une puissance méditerranéenne de premier ordre². D'autre part, elle est non seulement une des puissances riveraines de la mer Noire, mais elle la commande grâce à la possession des Détroits. Par ses attaches avec la France et l'Angleterre, elle a un droit de regard sur l'occident européen et elle domine le Proche Orient par ses liaisons avec les pays qui l'occupent, (Pacte de Saadabad).

1. *Le Populaire* du 1^{er} février 1940.

2. Cf. P. Rondot : « La Turquie et les problèmes méditerranéens », *Politique étrangère*, n° 5, 1939.

Pendant un certain temps rien n'a pu troubler les relations russo-turques. Cette amitié réciproque paraissait d'autant plus forte qu'elle mettait fin à un conflit séculaire. Et c'était précisément la reprise du rêve séculaire des Tsars russes par les Soviets, qui devait altérer cette amitié.

Le livre jaune français n'a pas fourni de détails suffisants pour déterminer avec précision la date à laquelle Staline a décidé « de se lier par le sang » d'amitié avec Hitler. Quoiqu'il en soit, les choses se gâtèrent tout à fait lorsque, le 10 octobre 1939, la Turquie signa coup sur coup à Ankara un pacte avec la France et un autre avec l'Angleterre. Ces accords soulignaient la volonté des puissances démocratiques de ne pas se laisser évincer par l'Allemagne de leurs positions en Méditerranée orientale. Il est vrai que ces Pactes (le Protocole II) spécifiaient que « les engagements assumés par la Turquie ne pourront contraindre ce pays à une action ayant pour effet et pour conséquence de l'entraîner dans un conflit armé avec l'U. R. S. S., mais, d'autre part, la Turquie ne se gêna pas pour repousser la prétention qu'émirent les Russes d'interdire le passage des Détroits aux navires de guerre qui pourraient se rendre dans la mer Noire pour prêter assistance à la Roumanie (voyage de M. Saradjoglou à Moscou en septembre-octobre 1939).

Bref, l'accord tripartite anglo-franco-turc, conclu pour quinze ans, créait pour les trois Etats une obligation d'assistance mutuelle dans le cas où la Turquie serait l'objet d'un acte d'agression de la part d'une puissance européenne, ainsi que dans le cas d'une agression européenne impliquant l'un des trois Etats dans une guerre méditerranéenne. La clause d'assistance jouait également dans le cas d'une guerre motivée par la garantie donnée par la France et l'Angleterre à la Grèce et à la Roumanie¹.

Le passage et la navigation dans les Détroits est régle-

1. H. Tahsin : *Le Pacte tripartite anglo-franco-turc*, Les Editions Internationales, Paris.

menté par la Convention de Montreux du 20 juillet 1936¹.

La situation dans le Moyen-Orient est influencée par le « Pacte à quatre » de Saad-Abad, pacte de non-agression et de consultation conclu en 1937 entre l'Afghanistan, l'Iran, l'Irak et la Turquie.

Enfin, rappelons, pour être complet, que la Turquie avait signé, dès 1925, un traité avec la Bulgarie. Les rapports de ces deux pays sont excellents.

Section E. — L'action des Pays totalitaires et du groupe France-Angleterre.

Nous avons vu, au cours de notre exposé, l'action des pays totalitaires. Résumons-là et jetons, d'autre part, un coup d'œil sur l'activité diplomatique de *la France* dans les Balkans. Ou, plus précisément, examinons comment l'action franco-britannique fait contre-poids aux « forces centrifuges ».

Ce n'est pas l'effet du hasard, si nous avons eu à nous occuper de l'action de l'Allemagne, de l'Italie et de la Russie dans les Balkans, à propos des forces qui essaient de dissocier les efforts accomplis en vue d'une union des Etats balkaniques.

Un bloc uni et puissant ne fait pas l'affaire des grandes puissances totalitaires qui ont toujours vu d'un mauvais œil le Pacte d'Entente balkanique et qui ne se sont jamais gênées pour déclarer qu'elles s'opposeraient à la constitution d'un pareil bloc. Les preuves de cette hostilité sont nombreuses.

Dans sa préface au Livre blanc, M. Ribbentrop déclare que « le peuple allemand ne déposera pas les armes avant d'avoir atteint son objectif : mettre à l'abri contre toute menace future l'espace vital qui revient au peuple alle-

1. Voir *le Temps* du 27 décembre 1939 et l'étude de M. Georges Roux, « Champs de bataille en Asie », *Revue politique et parlementaire* du 10 janvier 1940, p. 20 et suiv.

mand ». Quant à « l'espace vital » c'est une notion aussi élastique que le caoutchouc. Il ne se trouvera toutefois aucune personne de bonne foi pour contester que les Balkans rentrent dans cet espace. « Der Mitteleuropaeischer Raum ist uns schicksalhaft vorgegeben » a dit Giselher Wirsing. L'Europe Centrale comme le sud-est européen sont dévolus à l'Allemagne par un pouvoir supérieur presque divin¹.

L'Italie ne veut pas non plus d'un bloc balkanique. Elle reste attachée dans ce coin de l'Europe, au vieux principe de Sénat romain : *divide et impera*.

Le néo-impérialisme russe et ses désirs de s'emparer des bouches du Danube et de la Bessarabie, d'asservir la Bulgarie, de conquérir Constantinople et de mettre la main sur les Dardanelles, autrement dit sur la Mer Noire sont visibles à l'œil nu.

La France et l'Angleterre, ne se sont, par contre, jamais opposées à la constitution du Pacte d'Entente, comme elles ne voyaient aucun inconvénient à l'interpénétration encore plus intime entre les peuples balkaniques.

La raison en est simple. Les grandes puissances démocratiques de l'Occident n'ont aucune visée sur les territoires balkaniques. Elles n'ont ni le désir de se partager ces pays en sphères d'influence pour les asservir économiquement², ni celui de leur interdire des relations amicales avec les autres grandes puissances.

L'Italie n'a jamais vu d'un bon œil le rapprochement

1. Le 30 janvier 1939, Hitler lui-même, ouvrant à l'Opéra-Kroll la session du premier Reichstag grand allemand, déclarait : « à l'avenir nous ne tolérerons plus que les Etats d'Occident essayent de se mêler de questions qui ne regardent que nous... » Nous avons compris. Lire également, Hermann Rauschning : « La politique du III^e Reich dans l'Est et Sud-Est européen » (*Politique étrangère*, n° 4, août 1939).

2. Cons. : « La politique extérieure de la France », par Maurice Pernot (*l'Esprit International*, n° 50, avril 1939, p. 234 et suiv.). On lira avec intérêt, l'étude que consacre M. Léon Blum, au problème franco-italien (*Le Populaire* des 28, 29 et 30 avril 1940). Notons, en passant, que M. L. Blum est le seul chef de parti, le seul homme d'Etat en France, qui n'hésite pas à rendre journellement publiques ses réflexions profondes et pénétrantes sur la situation politique, nationale ou internationale.

d'un pays balkanique, quel qu'il soit, avec la France, tandis que celle-ci a toujours incité les pays balkaniques à s'entendre avec tout le monde.

Lors du drame de Marseille, comme il aurait été facile à la diplomatie française d'insister à Belgrade sur le fait que l'assassin du roi Alexandre s'était fait la main dans un camp d'« Oustachis » situé sur le sol italien ! Mais on n'a pas jugé à propos de réagir en ce sens alors qu'il était de toute évidence que l'Italie avait tout mis en œuvre pour détacher la Yougoslavie de la France.

La France a eu vis-à-vis des Balkans une attitude toujours bienveillante et l'on peut dire, sans être taxé d'exagération, qu'elle a souvent agi en puissance protectrice et désintéressée.

Dès le 2 février 1924, c'est-à-dire bien avant 1934, elle avait déjà signé un traité d'alliance avec la Tchécoslovaquie¹. Ayant pris la Petite Entente sous son égide elle a signé plus tard un traité d'alliance avec la Pologne.

Après la constitution du Pacte d'Entente de 1934 et surtout lorsqu'on a commencé à comprendre où menait la politique de l'axe, la France a signé avec la Turquie, la convention de Montreux; ensuite, de commun accord avec l'Angleterre, le fameux pacte tripartite qui a scellé si profondément l'amitié avec la Turquie.

Là ne s'est pas bornée l'activité de la France. Lorsque, d'accord avec l'Allemagne, l'Italie a cru devoir sans aucune autre forme de procès annexer l'Albanie et prendre ainsi pied dans les Balkans, la France a immédiatement donné sa garantie aussi bien à la Grèce qu'à la Roumanie², ainsi que nous l'avons vu plus haut.

2. Cons. *l'Europe Nouvelle*, 1924, p. 154.

3. Le livre de M. P.-J. Thomas : *Les Roumains, nos alliés ?* (Sorlot, Paris, 1939) a surpris tous les amis de l'Entente balkanique et surtout les Roumains, amis de la France. On n'a pas l'habitude de voir un Français malmené avec tant de rage et de mauvaise foi un peuple ami et de tout critiquer systématiquement. Dans les circonstances actuelles, critiquer, pire : railler l'armée roumaine, les a offusqué plus encore que les autres critiques. Que les

Mais, dira-t-on, il est encore un point sur lequel Berlin et sans doute Rome et Moscou seraient prêts à s'entendre : l'élimination définitive de l'influence franco-britannique. L'éminent spécialiste des questions balkaniques qu'est M. A. Mousset a réfuté d'avance cette affirmation et ce dans des termes excellents :

« Pour négative que soit une pareille entente, il n'est pas douteux qu'elle ait ses adeptes. Ceux-ci ont vraisemblablement oublié les conditions historiques dans lesquelles s'est établie cette influence de la France et de l'Angleterre. Elle est précisément le résultat d'une réaction instinctive des peuples des Balkans contre l'excès d'intérêt que leur portaient leurs grands voisins. Paris et Londres seront toujours le refuge de ces nations contre les entreprises de synchronisation ou de mise en tutelle, d'abord parce que ce sont des foyers de liberté auxquels leurs émancipateurs ont puisé leur ardeur et emprunté leur mots d'ordre ; ensuite parce que l'éloignement géographique des puissances occidentales reste la garantie permanente de leur désintéressement.

« C'est dire que les mêmes entreprises d'intimidation sont appelées à provoquer les mêmes diversions. Il est à souhaiter qu'on s'en souvienne en France et en Angleterre : dans les Balkans les positions les plus solides, pour la diplomatie alliée, ce seront toujours celles que leur ménageront le zèle indiscretement protecteur et les incompréhensions de l'Allemagne. La parade serait immédiate, on le sait, sur le terrain militaire, si le Reich voulait passer de la menace aux pactes. Mais elle est aussi aisée sur le terrain diplomatique, à la condition qu'il y entre autant de psychologie que de décision. Entre les puissances qui veulent ramener

amis Roumains se rassurent. Dans le numéro spécial consacré à la France par le journal du soir *Semnatul*, de Bucarest, en 1939, le généralissime Gamelin, qui évoque dans son message la longue tradition des relations entre les deux armées, écrit : « La valeur des soldats roumains est connue. Les cadres sont éprouvés et il m'a été donné de sentir le haut commandement profondément attaché à ses devoirs, abordant résolument et avec une haute compétence tous les problèmes. »

les petits peuples de l'Europe au rang de pions sur l'échiquier et celles qui ont toujours fait de l'indépendance de ces peuples un postulat de leur diplomatie, le choix des Balkaniques est fait. S'ils sont soutenus comme ils peuvent et comme ils doivent l'être, leur diplomatie opposera aux tentatives de coaction les mêmes résistances que leur opinion publique¹. »

Section F.

Redressement? La réunion du Conseil de l'Entente (février 1940).

La réunion, à Belgrade le 2 février 1940, du Conseil permanent des puissances signataires du Pacte, était la première prise de contact, à quatre, depuis que la guerre a éclaté, en septembre 1939. Il était temps, grandement temps d'arrêter les « forces centrifuges ». L'action de l'Allemagne, maintenant visible aux yeux les plus obstinément fermés, appelait à réflexion. Et il fallait autant de réflexion, sinon plus encore, pour interpréter la « non-belligérance » italienne. Le revirement russe constituait, d'autre part, une donnée nouvelle des plus inattendue et n'était pas la moins inquiétante. Il était temps de réagir. Les hommes politiques turcs étaient habiles et avertis. Les hommes d'Etat roumains pleins de compréhension et surtout M. Stoyadinovitch n'était plus là pour exercer son rôle néfaste.

Certes, ainsi qu'on l'a écrit dans *l'Europe Nouvelle* (n° 1148 du 10 février 1940) les conséquences de plusieurs années de « chacun pour soi et Dieu pour tous, ne pouvaient, évidemment, être corrigées, effacées en un tournemain », mais le sentiment du danger commun a été vivement ressenti et sans qu'on ait prononcé une seule fois,

1. *L'Europe Centrale*, n° 6 du 1^{er} avril 1940.

officiellement, le mot « neutralité », on a senti que tous les délégués étaient d'accord pour s'y conformer.

Là, comme dans la plupart des pays restés jusqu'ici en dehors du conflit, se produit une évolution lente, sous la pression des bouleversements survenus depuis septembre 1939 et l'on sent que des événements considérables et proches peuvent, seuls, amener cette évolution à son terme.

En tout cas, on n'a pas manqué d'insister sur l'autonomie de l'Entente et aussi — et enfin — sur le fait que son existence est du plus haut intérêt pour chacun des partenaires. Les « sept points » adoptés à l'issue de la conférence sont les suivants :

Le Conseil de l'Entente balkanique a constaté à l'unanimité :

1° L'intérêt commun des quatre Etats au maintien de la paix dans l'ordre et la sécurité dans le Sud-Est de l'Europe;

2° Leur ferme décision de poursuivre leur politique résolument pacifique en maintenant respectivement leur position par rapport au conflit actuel, afin de préserver des épreuves de la guerre cette partie de l'Europe;

3° Leur volonté de rester unis au sein d'une Entente, qui ne poursuit que ses propres fins et qui n'est dirigée contre personne et de veiller, en commun, à la sauvegarde des droits de chacun d'entre eux, à l'indépendance et au territoire national;

4° Le désir sincère d'entretenir et de développer des rapports amicaux avec les Etats voisins, dans un esprit conciliant de compréhension mutuelle et de collaboration pacifique;

5° La nécessité de resserrer et de perfectionner les liens économiques et les communications entre les Etats balkaniques, en organisant les échanges commerciaux à l'intérieur de l'Entente;

6° La prolongation du Pacte balkanique, pour une nouvelle période statutaire de sept ans, à partir du 9 février 1941;

7° La décision des quatre ministres des Affaires étrangères de garder entre eux un contact étroit jusqu'à la prochaine session ordinaire du Conseil permanent, qui aura lieu à Athènes au mois de février 1941.

M. Gafenco pouvait dire que le mot d'ordre, sur lequel la conférence se séparait, était « Paix-Ordre-Sécurité » (*Paris-Soir*, 6 fév. 1940), et M. Grumbach, vice-président de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre française, pouvait intituler son article où il commentait les décisions du Conseil : « Le maintien de l'Entente balkanique oppose un barrage aux ambitions hitléro-staliniennes » (*La Lumière*, 9 février 1940).

Tous les commentateurs constataient « l'unanimité à Belgrade ». M. Léon Blum, dans deux articles consécutifs intitulés : « L'Entente balkanique » et « La politique turque » (*Le Populaire*, 6 et 7 février 1940), constate que : « l'Entente, bien loin de se disloquer sous la pesée des menaces hitléro-staliniennes s'est resserrée à peu près autant qu'elle le pouvait » ; d'autre part, relatant la part prépondérante prise par M. Saradjoglou, ministre des Affaires étrangères turc, à la réussite de la Conférence, rend hommage à ce dernier et ajoute qu'il « est impossible de ne pas s'incliner devant la clairvoyance, l'élévation de vues, le courage dont témoignent depuis cinq mois les dirigeants de la République turque ». M. Albert Mousset a dit le mot de la fin : « Le but que ce sont assigné les ministres réunis à Belgrade est beaucoup moins de désarmer le révisionnisme que de lui montrer le danger qu'il y aurait à lier son sort à celui d'un des belligérants. »

Les puissances balkaniques paraissent donc s'être resaisies. Les forces centrifuges ont été enrayées. La réunion de février 1940 marque un revirement et une réorganisation de l'Entente balkanique pour la nouvelle étape qui sera, sans doute, très difficile, à franchir.

Les puissances balkaniques se trouvent maintenant à une croisée des chemins. Il s'agit de veiller à ce qu'elles ne

s'égarent plus. Si elles abandonnent la devise « un pour tous, tous pour un », les conséquences seront terribles pour elles, et leur faute excessivement lourde, car trop d'exemples s'offrent à leurs yeux. Elles doivent rester sur le « qui vive » et se rappeler le mot de l'évangile, « que ceux qui ont des oreilles, entendent... »

CHAPITRE VIII

LES CLAUSES ÉCONOMIQUES DU PACTE

Section A. — Le Statut du Conseil économique.

Les pays signataires du Pacte de l'Entente balkanique ont senti toute l'importance que pouvait présenter le développement de leur collaboration économique.

Aussi ont-ils pris soin d'inclure dans le Pacte les principes fondamentaux qui régissent cette collaboration et son organisation pratique. Dans le statut de l'organisation de l'Entente balkanique élaboré par le Conseil permanent dans sa réunion du 30 octobre au 2 novembre 1934, à Ankara, il est indiqué que les pays signataires ont « la ferme volonté d'intensifier les relations économiques » avec tous les Etats, sans exception et entre les signataires de l'Entente balkanique tout particulièrement.

Cette volonté d'intensifier leurs relations économiques prouve que les pays signataires ont tenu compte de la faible activité économique aussi bien de chacun d'eux pris en particulier, que de tous pris dans leur ensemble et de la nécessité d'y remédier. Il était d'autre part naturel que ces pays veuillent renforcer, en premier lieu, les relations économiques existant déjà entre eux.

Les principes de ces collaborations sont posés par l'article 5 du « Statut de l'organisation de l'Entente balkanique ». C'est son nom officiel. Ce statut est annexé au Pacte d'Entente balkanique et fournit les règles constitutives du

Conseil économique. Ce Conseil est composé, dit le texte, de spécialistes et d'experts. Il s'agit de techniciens qui auront la tâche d'étudier tous les aspects de la collaboration économique des pays signataires. Le Conseil économique consultatif de l'Entente balkanique, c'est son titre officiel, compte quatre sections nationales. Chaque section nationale étudie : la politique commerciale en général, les questions agricoles (capitales dans la péninsule balkanique), les questions industrielles, les questions financières (crédit, banques d'émission), et enfin la question des voies de communication. Les sections se réunissent régulièrement, ce qui suppose un travail assidu, méthodique, et non l'examen fortuit d'une question qui, à un moment donné, paraît avoir une certaine importance.

Enfin, on a envisagé non seulement les relations des pays balkaniques entre eux ou avec leurs voisins européens, mais (ainsi que l'indique le point *b*, de l'article 5 du Statut du Conseil économique) également « le développement des voies de communications interbalkaniques » qui, en utilisant le Danube et la mer Noire, permettront d'activer les échanges des Etats balkaniques et de l'Europe centrale avec l'Asie.

Communications interbalkaniques, Danube, mer Noire, Asie mineure. Le programme qui remonte à 1934 était grandiose. Il n'a pu être réalisé, faute de temps. Il faut dire que les circonstances n'étaient pas non plus très propices à cette réalisation.

Section B. — Les échanges interbalkaniques.

La solidarité économique des peuples de la péninsule ne résulte pas de leurs échanges, tels qu'ils existaient en 1934. A cette époque, les transactions interbalkaniques ne représentaient que 9 % environ du commerce international total de ces pays¹. Ceci s'explique du fait que les populations

1. Pétrovitch : *L'Union et la Conférence balkanique.*

sont presque exclusivement agricoles. Dans ces pays, en effet, les agriculteurs représentent 75 à 80 % de la population. En Albanie, le nombre des agriculteurs dépasse 80 %; en Grèce, où ce nombre est le moins élevé, il atteint toutefois 60 %.

Mais, en dépit du caractère agricole de ces pays et du peu d'importance des échanges interbalkaniques, il existe pourtant entre eux des grandes possibilités d'extension des échanges, ceci d'autant plus, que certains font des efforts en vue de leur industrialisation. Ainsi, la Turquie, par exemple, fait venir des ingénieurs anglais en vue de son équipement industriel.

Les achats de la Roumanie révèlent l'orientation de son économie vers une industrialisation de plus en plus poussée et systématique. Ces dernières années, tandis que l'ensemble de sa puissance motrice avait augmenté en volume de 4 %, sa production industrielle s'accroissait de 12 %, ce qui indique un perfectionnement technique évident; la production chimique avait augmenté de 18 %; les industries électriques de 25 %, les industries extractives de 7 %. L'extraction du pétrole qui était de 120 tonnes par an et par ouvrier avant la guerre de 1914 est passée d'abord à 1.000 et maintenant (1940), elle a dépassé ce chiffre.

Ces résultats ont leur répercussion sur le commerce extérieur : en 1925, la Roumanie ne produisait que 25 % des matières nécessaires à son industrie; en 1935, elle en produit 70 %. Les exportations d'origine agricole qui représentaient, en 1929, le tiers de son exportation totale, ne font plus que 17 % en 1935. Par contre, les exportations d'origine industrielle passent en ces cinq dernières années (cinq ans de crise) de 40 à 50 %¹.

La Roumanie n'est donc plus un Etat exclusivement agricole, mais un Etat mixte.

1. Conf. Jean Marini Comby : *Les échanges commerciaux entre la France et les Etats successeurs de l'empire austro-hongrois.*

Section C.

L'activité du Conseil économique (1934-1940).

Ces dernières années, tous les gouvernements signataires du Pacte d'Entente et, lors de leurs réunions, les ministres responsables, aidés de techniciens, ne manquèrent pas de se pencher sérieusement sur toutes les questions économiques.

Dans le communiqué publié à Bucarest le 13 mai 1935, le Conseil permanent approuve les protocoles et les rapports élaborés par le Conseil économique dans ses réunions du 9 janvier 1935 à Athènes (1^{re} session) et du 25 avril 1935 à Ankara (2^e session). Il s'exprime ainsi :

« Le Conseil permanent constate qu'existent les conditions nécessaires pour aboutir, par une union de tous les efforts, à un développement des échanges, et donc à une amélioration des conditions économiques. En conséquence le Conseil décide :

« *a*) l'intensification des échanges commerciaux à l'intérieur de l'Entente balkanique, ainsi qu'avec les tierces puissances ;

« *b*) le développement et l'amélioration des moyens de communications ;

« *c*) l'intensification des relations touristiques et, enfin,

« *d*) la mise à l'étude des questions bancaires.

Aussi le Conseil permanent adopta-t-il une série de résolutions destinées à développer les échanges entre les pays balkaniques par un acheminement progressif vers plus de liberté, par l'établissement de normes plus claires et plus simples pour le commerce, par une collaboration des institutions d'exportation, et par une meilleure connaissance des produits réciproques, à l'aide d'expositions ou foires à caractère permanent.

De même furent adoptées les propositions concernant les moyens de paiement.

Dans le domaine des communications, le Conseil permanent a recommandé une série de mesures appelées à faciliter et à développer ces communications¹.

La troisième session du Conseil économique eut lieu à Bucarest les 17-24 janvier 1936. Alors que les deux premières sessions avaient été consacrées surtout à la détermination des principes de la future collaboration, celle de Bucarest en a commencé la mise en application.

Le Conseil fut réparti en trois commissions :

1° La commission pour l'intensification des relations commerciales.

2° La commission des communications, qui se subdivisa en trois sous-commissions :

- a) la sous-commission de l'aviation;
- b) la sous-commission des relations ferroviaires;
- c) la sous-commission de la navigation.

3° La commission pour le tourisme.

Au cours de cette session il fut décidé que les banques d'émission publieraient dans leurs bulletins périodiques, en dehors des statistiques habituelles, celles aussi qui pourraient intéresser les milieux commerciaux des autres pays. Les autres institutions économiques étaient également invitées à insérer dans leurs bulletins des études et des informations intéressant le commerce des Etats balkaniques. Les Instituts d'exportation furent chargés d'élaborer un plan en vue de la vente en commun des produits balkaniques.

La quatrième session eut lieu, à Bled, les 10-15 juillet 1936.

Cette fois encore, le Conseil se subdivisa en trois commissions : la première était chargée des échanges commerciaux; la seconde qui devait s'occuper des voies de communications, comprenait des sous-commissions pour la

1. Ces renseignements ont été puisés dans l'intéressant ouvrage déjà cité de M. O. Vladesco.

navigation, et les communications ferroviaires et routières; la troisième, enfin, se consacrait au tourisme.

Le Conseil prit acte, au sujet des échanges commerciaux que les banques d'émission avaient commencé la publication des données intéressant le commerce respectif. L'Institut roumain d'exportation fut chargé d'organiser la collaboration des institutions économiques des pays de l'Entente et d'indiquer les conditions pratiques de la création d'une Exposition permanente des produits balkaniques dans les quatre pays. Les modalités de vente en commun de certains de ces produits furent précisées par la section nationale yougoslave.

La section commerciale procéda ensuite à un examen détaillé des échanges entre les pays de l'Entente. Et les mémoires, exposant les doléances des exportateurs, aboutirent à la décision que les sections nationales interviendraient auprès des autorités respectives afin que celles-ci tâchent d'éviter certains inconvénients signalés par ces mémoires.

En matière de communications, les travaux des experts maritimes qui s'étaient réunis du 27 mai au 3 juin 1936, furent approuvés, et une nouvelle réunion de ces experts fut prévue pour le 26 octobre 1936 au Pirée.

En ce qui concerne la collaboration ferroviaire, il fut décidé de convoquer une réunion d'experts, pour le mois de janvier 1937, afin de fixer les règlements et projets de tarifs pour voyageurs, bagages, et marchandises.

Il fut encore décidé que les sections nationales présenteraient à chaque session un rapport écrit sur les améliorations apportées au réseau de routes reliant les quatre Etats, et que les experts se réuniraient à Bucarest, le 7 octobre 1936, pour procéder à une réduction des taxes télégraphiques et téléphoniques, en vue d'aboutir à une unification des conventions postales entre les pays de l'Entente balkanique et de la Petite Entente.

Au sujet de la collaboration financière, les gouverneurs des quatre Instituts d'émission tombèrent d'accord pour

se réunir afin d'en étudier les modalités et la première conférence des gouverneurs des banques d'émission eut lieu à Athènes, du 17 au 20 décembre 1936. La seconde conférence eut lieu en 1937 à Ankara.

Le 17 janvier 1939, les gouverneurs se sont réunis à nouveau à Belgrade.

A l'occasion de cette réunion, fut adoptée une résolution constatant la nécessité de maintenir la stabilité des principales devises mondiales.

En ce qui concerne les rapports des quatre pays de l'Entente entre eux, il est constaté que les accords de paiement en vigueur ont atteint leur but. En dehors de la résolution concernant la politique monétaire des Etats de l'Entente balkanique, furent également signés plusieurs protocoles techniques réglementant diverses questions en liaison avec l'application des accords de paiement existants.

La cinquième session du Conseil économique eut lieu à Athènes, les 18-26 mars 1937, et deux commissions furent constituées pour les échanges commerciaux et pour les communications.

La première commission, en dehors de suggestions concernant les échanges réciproques et la politique commune de vente de certains produits d'exportation des quatre pays, décida de convoquer, pour le mois de septembre suivant, un congrès des Chambres de commerce des pays de l'Entente balkanique.

La sixième session du Conseil économique eut lieu à Constantinople les 7-15 avril 1938.

Au cours de cette session, le Conseil constata l'augmentation sensible du volume des échanges commerciaux entre les quatre pays depuis la dernière réunion. Dans le but de resserrer encore davantage la collaboration des institutions économiques des pays de l'Entente balkanique, le Conseil décida que des délégations des Institutions d'exportation ou d'autres institutions similaires se réuniraient sans retard à Athènes. Le Conseil constata aussi la participation de

plus en plus grande des pays de l'Entente balkanique aux foires internationales qu'ils organisaient, participation du reste obligatoire.

La réunion suivante eut lieu à Bucarest en janvier 1939. Une réunion doit avoir lieu en mai 1940.

Ainsi les travaux du Conseil économique tenaient-ils compte de deux enseignements issus des travaux des conférences balkaniques. D'une part, il s'agissait d'encourager les échanges commerciaux interbalkanique susceptibles d'être poussés à un degré de développement permettant autant que possible la couverture des nécessités des pays balkaniques par des produits d'origine balkanique. D'autre part, il fallait assurer la protection, par une politique commerciale commune des Etats balkaniques ou par une action organisatrice commune, des produits balkaniques susceptibles d'être exportés sur les marchés extra-balkaniques. Les experts des instituts d'exportation se sont réunis à leur tour et ont décidé d'entreprendre une action soutenue en vue du développement des échanges de marchandises entre les pays de l'Entente¹.

Section D. — Quelques données statistiques.

Lors de sa réunion du mois de février 1940, le Conseil constatait encore la nécessité de resserrer et de perfectionner les liens économiques ainsi que les moyens de communications² entre les Etats balkaniques en organisant tout spécialement les échanges commerciaux à l'intérieur de l'Entente. Aussi la première moitié de l'année 1940

1. Nous avons emprunté le grand passage concernant l'énumération chronologique de l'activité économique du Conseil, à l'ouvrage déjà cité de M. O. Vladesco; consulter également la *Chronique des événements politiques et économiques dans le bassin danubien*, 1918-1936. Travail effectué par la Conférence permanente des hautes études internationales et édité par l'Institut International de Coopération intellectuelle près la Société des Nations, Paris, 1938.

2. A propos des communications, indiquons l'étendue du réseau ferré des pays balkaniques en kilomètres : Grèce, 2.687; Roumanie, 11.650; Turquie, 6.800; Yougoslavie, 10.500; Bulgarie, 2.990.

a-t-elle marqué la conclusion de toute une série d'accords économiques, tant entre les pays signataires du Pacte qu'avec les pays limitrophes. La Roumanie a même signé un accord additionnel au traité de commerce roumano-yougoslave qui prévoit la reprise des fournitures pétrolières que la Roumanie avait provisoirement cessées.

Des accords entre la Hongrie et la Yougoslavie prévoient de larges échanges de matières premières faisant défaut en Hongrie et que l'Allemagne ne peut plus fournir. Ces accords prouvent que les difficultés d'approvisionnement en matières premières, difficultés qui sont une conséquence de la guerre, incitent les Etats balkaniques, les Etats danubiens et ceux du Proche-Orient à amplifier leurs relations commerciales entre eux. Ankara vient de signer avec la Hongrie un accord qui doit aboutir à un échange plus intensif de produits divers entre ces deux pays. Il s'agit, en premier lieu, du commerce turco-hongrois du coton.

Le 1^{er} mars 1940, la Roumanie concluait avec la Grèce un accord de clearing dont le but est de raviver les échanges entre ces deux pays.

Si nous examinons, à titre d'exemple, les relations économiques de la Turquie avec les autres pays voisins, nous constaterons que, pendant les dix premiers mois de l'année 1939, le total des importations de Yougoslavie représentaient une valeur de 126.000 livres turques (ltqs). Ce chiffre accuse une baisse très importante par rapport à celui de 1938 et 1937. Les exportations vers la Yougoslavie ont atteint la valeur de 152.000 ltqs.

L'article le plus important parmi les matières importées en Turquie a été le fer (63.000 ltqs). Les autres sont du charbon, du bois, des ciments, des animaux vivants, des tissus de coton et des alcaloïdes.

La Turquie a exporté du coton, des fruits, de l'antimoine, des produits végétaux et des céréales.

Au cours des dix premiers mois de l'année 1939, la Turquie a importé de Roumanie des marchandises pour

une valeur de 1.894.000 livres turques. (La livre turque contient 6.615 gr. d'or fin.) Les exportations turques se chiffrent, pour cette même période, à 1.313.000 ltqs.

Tandis que les importations ont augmenté, les exportations marquent une baisse considérable par rapport à 1938 où elles ont atteint 3.293.000 ltcs. Le pétrole est évidemment le plus important des articles importés de Roumanie (1.053.000 ltqs); viennent ensuite le bois, les animaux vivants, etc.

Au chapitre des exportations, c'est le coton qui tient la première place avec la moitié de la valeur de tous les produits vendus. Les autres articles sont les fruits, les céréales, les produits végétaux, les poissons, les peaux, etc.

Pendant la même période (les dix premiers mois de l'année 1939), la valeur des produits importés de Grèce a atteint 973.000 ltqs, chiffre sensiblement plus élevé que celui des années précédentes. Les exportations vers le même pays n'ont atteint que 1.332.000 ltqs, accusant une baisse considérable.

Parmi les articles importés, les fils de coton sont les plus importants (moitié de la valeur totale). Viennent ensuite : produits végétaux et chimiques, huiles végétales, machines, matières et produits d'origine animale, couleurs, pierres, fer et acier, verres, céréales, papier, etc.

La Grèce a surtout acheté des animaux vivants (587.000 ltqs). Les autres exportations sont : poissons, beurres, légumes, viandes, plants et fleurs, céréales.

Les importations de Bulgarie pendant la période indiquée ont atteint 362.000 ltqs (baisse légère par rapport à l'année précédente). La valeur des exportations (273.000 ltqs) a marqué une diminution sensible (370.000 en 1937, 452.000 en 1938).

Les principaux articles de provenance bulgare sont : les arbres et le bois. Outre ces marchandises, seuls les produits chimiques méritent d'être mentionnés.

La Turquie exporte surtout des poissons, des produits végétaux, des matières d'origine animale et des fruits¹.

La reprise très active des relations entre les pays des Balkans s'accroît tous les jours; toutefois, le désir de l'Entente d'intensifier les relations interbalkaniques ne doivent pas faire illusion. Ce serait une erreur de croire que le monde balkanique peut, à son tour, se constituer en économie fermée ou même arriver, par un aménagement plus judicieux de ses échanges intérieurs, à se soustraire aux grands circuits européens. La structure économique même de ces Etats s'y oppose. Ni économie autonome pour chaque Etat, ni autarcie d'un Etat ou de la péninsule; mais ce qu'il faut c'est le régionalisme économique qui complétera heureusement le régionalisme politique.

Section E. — Les richesses essentielles.

Dans les renseignements que nous venons de fournir à propos des produits des Balkans, nous en avons énuméré un grand nombre.

Mais il ne nous paraît pas inutile de rappeler quelles sont les richesses essentielles et caractéristiques dont disposent les Balkans.

Ce sont principalement le pétrole et les céréales.

Le pétrole est la richesse d'un seul pays balkanique : la Roumanie.

Les céréales, par contre, constituent la richesse d'un ensemble de pays qui ne sont pas tous signataires du Pacte et qui, par ailleurs, comprend la Hongrie, c'est-à-dire un pays ne faisant pas partie de la péninsule balkanique.

La voie la plus importante de transport c'est une voie fluviale : le Danube.

1. Chiffres extraits du *Bulletin officiel de la Banque Centrale de la République de Turquie*.

Le pétrole. — Sur la production totale de la Roumanie, qui en 1939, s'élevait à 6.250 millions de tonnes, la consommation locale prend une part qui va en croissant au fur et à mesure que le pays s'enrichit et s'industrialise.

En 1910.....	5%	En 1930	15%
En 1920.....	10%	En 1939	25%

Aujourd'hui, avec la guerre et la mobilisation d'une grande partie de l'armée roumaine, cette consommation locale doit représenter le tiers de la production, c'est-à-dire absorber deux millions de tonnes. Il n'en reste donc que quatre millions pour l'exportation totale.

Là-dessus, le gouvernement de Bucarest doit compter avec :

1° Les Alliés qu'il est d'autant plus obligé de ménager que les affaires de pétrole en Roumanie ont été montées avec des capitaux étrangers. Les grandes sociétés sont, en général, les filiales des grands trusts internationaux. « L'Astra Romana », c'est la « Royal Dutch », la « Romana Americana », c'est la « Standard oil », la « Steana Romana », c'est la Compagnie Française des Pétroles et l'Irak Pétroleum Cy.

D'après une étude de M. Sédillot, parue dans *l'Europe Nouvelle*, l'industrie du pétrole en Roumanie est équipée avec : des capitaux anglais, français, américains, belges et roumains, se répartissant comme suit :

anglais	37%
français	16%
américain	10%
belge	6%
roumain.....	26 % ¹

1. Georges Roux, « Le ravitaillement en pétrole », *Revue politique et parlementaire*, n° 543 du 10 mars 1940.

L'institution récente d'un Haut Commissariat roumain au pétrole a, sans doute, pour but l'organisation d'une économie nationale dirigée.

Les céréales. — La Roumanie, la Hongrie, la Yougoslavie sont les greniers des Balkans et des pays limitrophes et, en partie, les greniers de l'Europe. Les céréales sont, avec le pétrole roumain, la richesse essentielle de ces pays.

La dépréciation de la qualité des céréales roumaines, le caractère rudimentaire de l'exploitation par les petits propriétaires, la cherté des transports en général, l'absence de qualités-type nettement caractérisées, la concurrence américaine ont rendu ces temps derniers l'exportation extrêmement difficile¹. A cela s'ajoute l'absence de toute entente ou du moins de coordination des pays producteurs de Sud-Est. Pour donner un grand essor à l'exportation lucrative de ces grandes richesses, il faudrait que les producteurs s'entendent pour grouper des quantités importantes et procéder au sélectionnement des qualités.

C'est à la conférence agraire de Bucarest (juillet 1930), que la Hongrie, la Roumanie et la Yougoslavie ont pour la première fois fait officiellement un pas vers la coopération en répondant en commun aux questions adressées aux Etats agraires par la conférence de la trêve douanière de Genève. A la question de savoir à quels moyens économique-politiques il faudrait recourir pour assurer le placement des excédents, il fut répondu à l'unanimité qu'un système de douanes préférentielles, de traitement privilégié en faveur du blé et des produits agricoles d'origine européenne serait la mesure la plus propre à mener sûrement au but. La conférence de Belgrade (octobre 1930) fit un pas de plus en préconisant l'établissement d'organisations communes

1. Il n'y a pas lieu de nous étendre ici sur la véritable révolution opérée en Roumanie par l'expropriation des grands propriétaires et le partage des terres aux paysans.

pour la vente. L'unification des prix et des conditions de vente à l'étranger du froment, du seigle, et du maïs devait être établie par l'intermédiaire de bureaux centraux, créés spécialement pour les divers produits. De la sorte, un front unique des pays danubiens aurait été opposé au commerce international des grains. Car, en fin de compte, la crise agraire se résume à la dépréciation des excédents agricoles dont l'écoulement ne peut s'effectuer que sur les marchés étrangers.

Ainsi que l'écrit M. Elemer Hantos : « Dans l'exportation de ces denrées, une action commune mettrait fin sur le marché étranger à la politique insensée qui consiste en sousenchères réciproques et en une situation telle que les pays danubiens se voient offrir par le commerce international des grains, des prix sensiblement plus bas qu'aux autres pays. On pourrait aussi éviter de se faire mutuellement concurrence sur les marchés occidentaux, si les instituts nationaux pour l'exportation, qui dès à présent existent partout, entraient étroitement en contact les uns avec les autres. En ce qui concerne l'influence à exercer sur la courbe des prix des différents produits agricoles, la division du travail pourrait faire désirer que le marché du froment fut confié à la centrale de Budapest, celui du maïs à celle de Bucarest, celui de l'orge à celle de Belgrade et celui du tabac à la centrale bulgare. En nationalisant la production et le commerce des grains dans tous les Etats danubiens, une politique commune des prix serait, si l'on se place exclusivement au point de vue de la technique du marché, facile à réaliser, au grand bénéfice des pays exportateurs balkano-danubiens.

Parallèlement à cet accord en matière d'organisation commerciale (cartel régional des grains) il faudrait que les moyens de transports des principaux produits agricoles fussent également améliorés¹. »

1. Conf. : « Le régionalisme économique en Europe Centrale », dans la revue *Affaires Danubiennes*, de Bucarest, n° 1, juillet 1938.

Le Danube. — Nous n'hésitons pas à ranger le Danube parmi les richesses qui doivent être énumérées. Cette merveilleuse voie de transport, qui a sa source dans la forêt Noire, relie un grand nombre de pays à la mer Noire et par là, à la Méditerranée et à l'Océan.

Voie sûre, voie bon marché.

Sur cinq Etats, la péninsule balkanique compte trois pays danubiens : la Roumanie, la Bulgarie et la Yougoslavie. Les autres pays danubiens sont : l'Autriche, la Tchécoslovaquie et la Hongrie¹.

Le Danube joue un rôle d'autant plus important que le réseau ferré des pays danubiens n'est adapté ni à la configuration des Etats créés en 1920, ni aux nécessités économiques actuelles.

Cette voie fluviale aura donc un rôle économique immense à jouer lorsque les pays qu'elle arrose arriveront à la collaboration intime dont ils ont tant besoin. C'est le Danube qui doit, en effet, aider aux échanges entre les denrées agricoles des pays ruraux du sud-est européen avec les pays industriels de l'ouest, qu'il s'agisse de remonter le cours du fleuve vers ces pays, ou de le descendre pour charger les bateaux, à Braïla, à Galatz et Sulina, pour qu'ils prennent la mer.

Mais le trafic danubien comporte aussi un aspect juridique. Son statut n'est pas d'ailleurs, uniforme. Avec le traité de Trianon, le Danube avait été soumis à un régime international sur 2.250 kilomètres de son parcours, jusqu'à Braïla (Roumanie). Mais en 1938 l'Allemagne dénonçait la convention et retirait son représentant de la Commission Internationale : le Danube cessait d'être un fleuve « international » jusqu'à sa sortie de Bratislava. Le statut de Trianon subsistait entre Bratislava et Braïla et la Commission Internationale chargée d'y veiller restait formée des

1. Nous ne tenons pas compte, dans cette étude, des acquisitions provisoires de M. Hitler.

représentants de la Hongrie, de la Yougoslavie, de la Bulgarie, de la Roumanie — puissances riveraines — et de l'Angleterre, de la France et de l'Italie. A partir de Braïla et jusqu'à l'embouchure du fleuve, le statut change encore une fois : jusqu'au printemps 1939, il était régi par la « Commission Européenne du Danube », créée par le Congrès de Paris qui a suivi la guerre de Crimée, (1856) et qui n'a rien à faire avec la Commission internationale de 1919.

A partir du printemps 1939 cette Commission Européenne s'est réunie à Sinaïa et a apporté une modification importante au système en vigueur, en reconnaissant la souveraineté roumaine sur les bouches du Danube et en limitant sensiblement son propre rôle. L'Allemagne, qui avait dénoncé en 1938 unilatéralement le statut de 1919, demanda peu après d'avoir un représentant dans la « Commission Européenne », ce qui lui fut concédé.

L'Allemagne attribue à la voie fluviale du Danube surtout depuis la guerre de 1939 — une importance extrême, car elle est la seule qui ne soit pas encore soumise au contrôle de la marine alliée. Aussi, devant la prétention allemande de prendre en mains la surveillance de cette voie les gouvernements de Bucarest, de Belgrade et de Sofia, ont-ils réuni le 18 avril 1940 la Commission Internationale, qui a pris les décisions suivantes : défense du transit d'armes, de munitions, de matières explosives ; limitation du transport de ciment et de minerai ; limitation du nombre des membres de l'équipage des remorqueurs et des chalands, etc. Il est difficile de prévoir (mai 1940) quel sera, ici, le cours des événements et à quelles prétentions ou situations difficiles la Commission Internationale aura encore à faire face. En tout cas, la Hongrie a accepté ces décisions *avec des réserves*, et l'Allemagne qui voudrait pouvoir contrôler directement par ses bateaux de guerre tout le cours du Danube, ne s'est encore prononcée que par personne interposée.

Pour les pays balkano-danubiens, le Danube joue un

rôle économique par trop important pour qu'ils veuillent, pour qu'ils puissent jamais céder¹.

Section F. — Où vont les exportations des pays balkaniques ?

1° U. R. S. S., Italie, Allemagne.

Les exportations des pays balkaniques doivent être examinées en tenant compte de la situation politique européenne de ces dernières années, politique qui a totalement faussé les grands courants d'échanges économiques inter-européens.

Nous passerons donc en revue d'abord les exportations que nous pourrions, peut-être, appeler à tendance politique, vers la Russie, vers l'Italie et l'Allemagne. Ensuite les relations économiques normales avec l'occident européen : France, Grande-Bretagne.

U. R. S. S.

Des trois grands pays totalitaires, c'est la Russie qui montrait jusqu'à ces derniers temps, le moins d'attirance vers des relations économiques étroites avec la Péninsule balkanique. Cela s'explique. La Russie n'a que faire du pétrole roumain, et des céréales balkano-danubiennes. D'autre part, son industrie n'est pas en état de fournir aux Etats balkaniques les produits fabriqués dont ils ont besoin.

Mais quand la politique s'y mêle tout change. Nous nous sommes expliqué ailleurs (*supra*) sur la collusion russo-germaine et la politique néo-impérialiste adoptée par M. Staline et marquée par le départ de M. Litvinoff du commissariat des Affaires étrangères. Les Balkans ren-

1. Conf. XX, *Le Populaire* du 27 avril 1940 et Sofronie, *op.cit.* V. aussi la discussion engagée, après une conférence faite par M. G. Gafenco, ministre des Affaires étrangères de Roumanie, à l'Institut social roumain, dans : *Affaires Danubiennes*, n° 1, octobre 1938. V. enfin, G. Demorgny, *Danube et Adriatique*, p. 5 et suiv.

trent maintenant, de nouveau, dans la sphère d'action du néo-impérialisme russe qui n'oublie ni la Bessarabie ni le rôle que pourrait jouer la Bulgarie, d'abord comme élément dissolvant dans la péninsule, et ensuite — une fois asservie — comme tremplin pour sauter sur Constantinople.

Voilà pourquoi règne actuellement une activité fébrile pour établir des relations économiques intenses entre la Russie et la Bulgarie.

M. Lavrentiev présenta ses lettres de créance au roi Boris le 6 novembre 1939. Peu de temps après, on établissait une ligne aérienne Sofia-Moscou et le 5 janvier 1940 les deux pays signaient un accord commercial qui devait porter les échanges russo-bulgares à plus d'un milliard de léva.

Ainsi que l'indique M. André Pierre, « l'accord commercial conclu pour trois ans, est entré en application depuis l'arrivée à Sofia de M. Dimitriev, représentant commercial (torgpred) de l'U. R. S. S. Les services de M. Dimitriev fonctionnent depuis le 20 mars 1940. Les filatures bulgares ont déjà reçu du coton russe qui a été apporté par le bateau soviétique *Svanétia*. Ce bateau assure le service régulier entre Odessa et Varna, mais le trafic maritime doit être intensifié cette année et les bateaux bulgares y prendront part. M. Dimitriev a déclaré en outre qu'à partir du mois de mai le pétrole russe serait transporté directement de Batoum à Varna par bateaux-citernes (un premier pétrolier, le *Touapsé*, de 13.500 tonnes, est arrivé le 27 février). L'U. R. S. S. va acheter désormais des tabacs de bonne qualité à la Bulgarie et fournir divers produits (notamment de la résine) aux mines de Pernick. Ainsi l'économie bulgare, qui dépendait dans une proportion énorme de l'Allemagne, se tourne dès maintenant vers le grand marché russe¹. »

1. « La Bulgarie et l'Union Soviétique » (*Europe Nouvelle*, 13 avril 1940).

L'Italie.

Pour l'Italie comme pour l'U. R. S. S., ce ne sont pas les intérêts économiques seuls qui déterminent l'importance des échanges avec les Balkans.

Dès la prise du pouvoir par M. Mussolini, l'Italie fit plusieurs tentatives pour se créer des bases économiques dans les pays balkaniques. Elle conclut, en effet, des traités commerciaux officiels ou secrets avec la plupart de ces pays. Son commerce avec ceux-ci augmenta d'année en année; la seule difficulté sérieuse, le paiement, fut résolue par le clearing.

Après la formation de l'axe Berlin-Rome, après l'annexion de l'Autriche et de la Tchécoslovaquie par l'Allemagne, l'aspect des choses changea. L'Italie, occupée par la guerre en Abyssinie, puis par celle d'Espagne, n'eut pas la force de résister à la poussée économique de l'Allemagne vers les pays balkaniques. Aussi l'objet de son expansion changea-t-il : à la poussée vers le sud-est se substitue la poussée vers la Méditerranée, vers Tunis, Djibouti, Suez.

Mais dans cette voie, elle n'eut que peu de succès; alors intervint l'aventure d'Albanie, et avec elle, la nouvelle tentative d'emprise économique sur les Balkans. Ce mouvement a été encore favorisé par la guerre. L'Italie a conclu un traité avec la Yougoslavie, un traité additionnel avec la Bulgarie, et des pourparlers sont en cours avec la Roumanie. D'autre part, des efforts sont faits pour établir des relations amicales avec la Grèce et la Turquie.

Si la pièce maîtresse des rapports politico-économiques entre l'U. R. S. S. et les Balkans est la Bulgarie, la pièce maîtresse des rapports politico-économiques entre l'Italie et les Balkans, est la Yougoslavie.

Le développement du bilan du commerce entre la Yougoslavie et l'Italie a été le suivant (en millions de dinars) :

	1926	1929	1932	1934	1936	1937	1938	1939
Exportations	1.960	1.971	705	797	127	589	324	241
Importations	1.054	823	361	555	102	430	445	297
Total.....	+906	+1.048	+344	+242	+25	+159	-121	-56

Ce n'est pas, d'ailleurs, la Yougoslavie seulement qui commerce avec l'Italie, mais bien tous les pays balkaniques. Ceux-ci comptent toujours parmi les plus importants fournisseurs de matières premières et de denrées alimentaires à l'Italie. Environ 59 % des importations italiennes des pays du Sud-Est de l'Europe sont des denrées alimentaires ou du bétail. Les matières premières pour l'industrie comptent pour 27 % seulement. Les Etats danubiens et balkaniques exportent vers l'Italie principalement du blé, du maïs et des bovins.

En 1937, c'est-à-dire dans l'année qui a suivi immédiatement la levée des sanctions, nous pouvons noter une augmentation sensible des importations.

Dans le premier semestre de 1939 l'Italie importait de Roumanie 134.515 quintaux de pétrole, sur un chiffre d'importation total de 147.432 quintaux. Autrement dit, l'Italie importait alors de Roumanie la presque totalité de ses besoins en pétrole. En ce qui concerne les importations d'essence, les choses étaient différentes. Sur une importation totale de 449.671 quintaux, 120.000 (environ) étaient de provenance roumaine, cependant que plus que 144.400 venaient des Indes Néerlandaises et 137.400 des Etats-Unis. Les importations de Roumanie n'ont que peu rétrogradé depuis. Les livraisons de pétrole pour l'Italie ont continué; il n'y avait pas d'embargo sur le pétrole...

Quant aux exportations italiennes vers les pays danubiens et balkaniques, il y a lieu de noter une augmentation progressive, qui a pris un rythme accéléré surtout ces derniers temps. Vers la Grèce les exportations passèrent depuis 1935, de 37,7 à 93 millions de liras; vers la Yougoslavie,

pendant la même période, de 100,9 à 219,1 millions; vers la Roumanie de 67 à 138 millions et vers la Hongrie, de 39,2 à 161,1 millions. L'année des sanctions donnait les chiffres les plus bas.¹

Depuis le commencement de la guerre, l'Italie s'est intéressée d'une façon toute particulière aux pays danubiens et balkaniques. Parallèlement à une grande action politique et diplomatique, ont eu lieu des négociations économiques dont les buts étaient une intensification des échanges commerciaux entre l'Italie et toute la région balkano-danubienne. L'Italie voit sans doute dans cette région une sphère d'intérêt et de pénétration de premier ordre. L'Allemagne qui était jusqu'alors le fournisseur principal des Etats balkaniques, a dû, depuis la guerre, diminuer ses exportations dans ce secteur et l'on est fondé de croire qu'une partie, tout au moins, de la place est vacante. Nous verrons, tout à l'heure, que les franco-britanniques y ont pensé aussi.

Aujourd'hui, on peut malgré tout constater que les produits italiens : textiles, machines et produits chimiques, ont remplacé visiblement les produits de provenance allemande².

Allemagne.

Ce n'est pas d'aujourd'hui seulement que l'Allemagne convoite les Balkans. Cette histoire est déjà vieille. Hitler n'a fait qu'élargir la formule. La « Mitteleuropa » était nommément désignée avant 1914. Aujourd'hui les Balkans font seulement partie de l'« espace vital » de l'Allemagne hitlérienne. C'est la première étape de la route jalonnée par les quatre B : Berlin-Balkans-Bagdad-Bassora.

1. L'Italie a signé le 25 mars 1940, avec la Roumanie, un nouvel accord de commerce et de paiement. Le point essentiel est un cours du change très avantageux pour la lire italienne.

2. La *Revue Danubienne*, 6 mars 1940.

Un examen objectif des échanges balkano-allemands doit faire la discrimination qui s'impose entre les échanges normaux, naturels en raison de la situation géographique, des besoins respectifs et des richesses des deux groupes — et entre le désir d'un monopole exclusif du Reich qui veut transformer les Balkans en une sorte de colonie européenne ou hinterland — ce qui est inadmissible. L'économie allemande a rapidement franchi la barrière qui sépare les échanges de volume normal, de ceux qui ne le sont pas. Ainsi, tandis que le chiffre global du commerce extérieur de l'Allemagne tombait, entre 1929 et 1938, de 26 à 12 milliards de marks, celui des échanges entre le Reich et les marchés balkano-danubiens passait dans la même période de 1 milliard à 1375 millions. « Tandis qu'en 1935, écrit M. Paul Vernoy, le Reich n'achetait que 13 % des matières premières balkaniques, en 1938 il absorbait 31 % des produits miniers, et de 70 à 80 % des produits agricoles ».

« Si l'on prend chacun des pays du Sud-Est séparément, on constate que de 1935 à 1938 les exportations vers le Reich sont passées de 41 millions de marks à 84 millions pour la Bulgarie ; de 58 à 93 millions pour la Grèce ; de 61 à 107 millions pour la Yougoslavie ; de 79 à 140 millions pour la Turquie. Les échanges sont réglés par le jeu du clearing, les exportations allemandes se sont accrues à peu près dans les mêmes proportions. Dans tous ces pays, l'Allemagne occupe le premier rang pour le commerce extérieur. On peut donc dire que la conquête commerciale du Sud-Est était faite avant la guerre¹. »

Il est visible que l'objectif principal de l'Allemagne était de faire adapter la production des pays du Sud-Est aux besoins du Reich.

Pour ce qui est du pétrole, la convention germano-roumaine du début de l'année 1940, prévoyait une livraison

1. *La Lumière* du 29 mars 1940.

mensuelle de 130.000 tonnes plus une liquidation de l'arriéré, ce qui donne deux millions de tonnes annuelles¹.

Mais, c'est précisément cet appétit démesuré de l'Allemagne qui a amené les contre-mesures qui s'imposaient.

Ainsi que l'a écrit M. Mousset, nul ne songerait à exclure l'Allemagne de la répartition des matières premières le jour où ses échanges auront cessé d'être un moyen de *chantage et de domination*.

En attendant, après plus de neuf mois de guerre la situation change brusquement et du tout au tout. Tout d'abord, il faut noter que le fer suédois ne va plus vers l'Allemagne. Elle ne pourra jamais en outre se procurer les 3 à 4 millions de tonnes de pétrole dont elle a besoin, comme elle ne pourra pas non plus, en raison du blocus, se procurer le bois, la laine, les matières colorantes, et toute une série d'autres produits tels que le liège, la caséine, etc.

Les pays du Sud-Est européen avaient cru que tout serait parfaitement régulier et loyal dans leurs échanges avec l'Allemagne², mais ils ne tardèrent pas à se rendre compte de leur erreur et du danger qui pesait sur leur économie nationale du fait d'avoir un acheteur unique, qui tôt ou tard arrive à les tenir à sa merci.

A ce grave danger venait s'en ajouter un autre : l'épuisement des pays dont l'ensemble des richesses étaient absorbées ailleurs. Les journaux se faisaient l'écho quotidien de ces plaintes combien justifiées.

« Les Roumains et les Yougoslaves, écrivent-ils, sont excédés des fournitures diverses que l'Allemagne par menace ou par persuasion, leur réclame incessamment. La Hongrie a le même sort.

« La Yougoslavie et la Roumanie sont de grands pays

1. Georges Roux, article cité.

2. L'Allemagne achetait des produits d'une réelle valeur et exportait de la « camelotte », offrait des prix élevés mais oubliait de payer, comme elle oubliait de livrer lorsqu'il s'agissait de produits fabriqués très utiles aux pays balkaniques. Elle imposait un cours du mark bien supérieur à la valeur réelle, etc., etc.

producteurs de céréales et de viandes de boucherie, mais à force d'alimenter l'Allemagne, ils sont acculés sur le chemin de la disette.

La plupart des journaux serbes et croates se plaignent du renchérissement progressif et incessant du coût de la vie depuis le commencement des hostilités et du blocus de l'Allemagne. Le renchérissement en Yougoslavie, suivant les articles ou produits, varie entre 15 et 25 %. La majoration des prix en Roumanie oscille entre 23 et demi et 30 %. »

La réaction contre cette situation est vive. En Yougoslavie notamment plusieurs journaux de mandent un arrêt des expéditions massives vers l'Allemagne.

Ce n'est qu'après la guerre, c'est-à-dire lorsqu'on aura mis l'Allemagne à la raison qu'on pourra enfin envisager des rapports économiques stables et durables, en un mot normaux entre les pays balkano-danubiens et l'Allemagne.

En attendant, les marchés du Sud-Est européen commencent à se fermer un à un pour elle.

Dans les statistiques publiées par le ministre du Commerce de la Turquie pour les premiers mois de l'année 1940, on constate que la diminution des exportations turques vers l'Allemagne est considérable, tandis que le commerce avec la France et la Grande-Bretagne a pris une importante extension.

En outre, la Turquie n'a pas renouvelé le traité de commerce qui la liait à l'Allemagne. La Roumanie, « en vue de constituer des stocks pour les besoins de sa défense nationale », a décidé, elle aussi, d'arrêter ses exportations, tant de céréales que de pétrole vers l'Allemagne. Et bien que cette mesure soit générale, c'est tout particulièrement l'Allemagne qui en pâtit.

Un coup de frein aussi opportun que subit est ainsi donné à des relations qui menaçaient de prendre une allure catastrophique pour les Balkans.

2^o *France-Angleterre.*

L'Angleterre.

Jusqu'à ces temps derniers les rapports économiques entre les pays balkaniques et les grandes puissances occidentales étaient plutôt faibles.

Les pays balkaniques trouvaient en Allemagne un débouché jamais saturé ! Force leur était par ailleurs de s'y approvisionner pour les produits manufacturés.

Les commerçants français et anglais avaient fait, d'autre part, entre 1920 et 1930, des expériences peu encourageantes en Orient, les Balkaniques payant les marchandises qu'ils achetaient avec des retards insupportables pour ces commerçants.

Cependant, depuis septembre 1939, les gouvernements franco-britanniques estimèrent qu'ils ne pouvaient pas continuer à laisser l'Allemagne agir à sa guise, sans intervenir. L'Angleterre prit l'initiative. Elle fit son apparition dans les Balkans et se déclara prête à commander des matières premières, agricoles et industrielles, et à accorder de larges crédits à l'exportation de ces pays.

L'initiative de cette offensive économique ne vint pas, d'ailleurs, du Board of Trade, mais du Foreign Office qui, avec le concours de l'Overseas Trade Department ainsi que de l'Export Credits Guarantee Department, créa pour l'économie britannique de nouvelles possibilités d'expansion.

Un des organismes les plus importants que l'Angleterre vient de créer depuis la guerre, c'est l'English Commercial Corporation. Il est destiné à développer le commerce britannique dans le sud-est de l'Europe et a été de ce fait accueilli avec la plus cordiale sympathie dans les pays balkaniques.

Cette action énergique du gouvernement anglais a donné presque tout de suite des résultats satisfaisants ; ce qui

prouve, entre autres constatations, à quel point les gouvernements et les commerçants balkaniques, étaient désireux de cette prise de contact.

Prenons l'exemple roumain :

En janvier de cette année, la Roumanie a exporté en Angleterre pour une valeur de 718,8 millions de lei et en Allemagne pour 748,6 millions de lei. Si l'on tient compte de l'écart qui existait précédemment, ces chiffres représentent, pour le commerce anglais, un bond considérable.

La lutte pour la suprématie entre l'Allemagne et l'Angleterre continue. Si, affirme-t-on, dans les milieux économiques roumains, les négociations anglo-roumaines qui ont lieu actuellement à Londres aboutissent à un accord élargissant encore le volume des échanges entre les deux pays, c'est le marché britannique qui occupera désormais la première place dans les exportations roumaines.

La France.

De tous les pays balkaniques, c'est la Roumanie dont le commerce fut le plus actif avec la France au lendemain de la guerre de 1914-1918.

Le point culminant des échanges économiques franco-roumains remonte à l'année 1927. C'est dire que dans les dix, douze dernières années les échanges étaient plutôt stagnants. C'est ce qui ressort clairement même des observations pourtant assez optimistes de M. Comby¹ :

« Le tableau des variations du commerce franco-roumain dans les huit dernières années, exprimées en valeur et en francs, montre que les fluctuations des échanges entre les deux pays sont massivement le fait de nos achats. Il n'y a aucun rapport apparent entre l'allure de nos achats et celle de nos ventes. L'accord commercial qui est du mois

1. Jean Morini Comby : *Les échanges commerciaux entre la France et les Etats successeurs de l'Empire austro-hongrois* (Centre d'études de politique étrangère).

d'août 1930 ne constitue nullement une ligne de partage dans le graphique des variations. En valeur absolue le commerce franco-roumain croît de 1928 à 1931, redescend ensuite pour se stabiliser à un palier supérieur à celui de 1928; l'ensemble du commerce roumain a connu son palier d'apogée en 1926 et 1927, ce qui nous confirme que les positions de la France se sont améliorées du fait de la crise. » Et il continue :

« Mais le commerce franco-roumain n'est pas bilatéral; la France est naturellement plus importatrice de matières premières (pétrole et bois) que de céréales et légumes. En 1932 nous avons acheté pour 761.500 tonnes de matières premières, contre 320.000 tonnes de produits alimentaires. Aussi bien, du fait de la crise agricole ce sont les importations françaises de produits alimentaires qui ont le plus souffert. »

Suivant les constatations de M. Serret, attaché commercial de France à Bucarest, la Roumanie est le mieux parti et le plus évolué des trois Etats successeurs à économie encore jeune. « Elle donne des signes très nets de vitalité et de reprise. Le goût de la dépense y est vif et tout progrès du pouvoir d'achat bénéficiera, par la vitesse acquise et par le goût même des classes dirigeantes, aux produits français.

« Nous y sommes déjà en meilleure posture qu'ailleurs pour battre le marché. L'orientation exportatrice de la Roumanie vers les pays méditerranéens, avec lesquels elle a un solde bénéficiaire, fait de nos territoires d'Algérie, Maroc, Tunisie, Syrie, des clients recherchés. Une ligne de navigation directe de Marseille-Alger aux ports roumains serait donc désirable. »

Ce que nous avons dit de la récente activité anglaise, s'applique sans doute, également, à l'activité française. Une nouvelle ère de pénétration économique dans le sud-est européen commence donc pour le bloc anglo-français. En décembre 1939 la France a conclu avec la Yougoslavie

un accord destiné à accroître le volume des échanges entre les deux pays. En avril 1940, elle signait avec la Roumanie, un accord tendant au même but.

Certes, toute cette activité est due surtout à la guerre du blocus que l'on mène contre l'Allemagne, mais le mouvement déclenché ne s'arrêtera pas avec la guerre. Les deux partenaires, les Balkaniques et les Occidentaux, ont trop senti l'inconvénient du relâchement de leurs relations et cette fois-ci tout le monde veillera à ce que le courant créé ne soit pas interrompu¹.

Pour ce qui a trait aux relations économiques entre la France et la Yougoslavie², nous nous contenterons de citer le passage ci-après d'une interview donnée à Edith Troubat par M. Peytchinovitch, directeur du service économique yougoslave et correspondant pour la Yougoslavie du Bureau d'Etudes franco-slaves³.

« Par le nouveau traité de commerce franco-yougoslave, dit-il, signé à Belgrade les échanges entre les deux pays portent maintenant sur une plus vaste échelle, une plus grande diversité de matières premières. Mais les livraisons à la France et à l'Angleterre des matières premières et même du minerai yougoslave n'ont diminué en rien le volume des exportations vers l'Allemagne, grâce à l'intensification de la production et du rendement minier, qui a permis jusqu'à ce jour à l'État yougoslave de tenir ses engagements envers le III^e Reich et de satisfaire aux de-

1. Au cours de janvier 1940, la Roumanie a exporté 307.849 tonnes de produits pétroliers qui ont été ainsi réparties :

A la France et au Maroc français, 41.049 tonnes, soit 13 % du total environ ;

Les puissances alliées ont acheté ensemble 52 % de la totalité des produits pétroliers roumains.

Pendant le premier mois de 1940, l'Allemagne a importé 18.455 tonnes de pétrole ; le protectorat de Bohême-Moravie, 9.791, soit seulement au total 9 % des exportations roumaines, et l'Italie 31.008 tonnes, soit 10 % au total.

2. Voir également le chapitre qu'y consacre M. Comby, *op. cit.*

3. *Revue Danubienne*, 8 avril 1940.

mandes nouvelles franco-britanniques, mais cette situation ne saurait se prolonger davantage¹ ».

Car que vont faire les neutres ?

La grande partie des pays non encore engagés dans la lutte regardent et s'interrogent, mais des voix autorisées et raisonnables se font déjà entendre chez eux. Combien intelligentes sont à ce propos les remarques de M. de Brouckère, sénateur belge. Examinant les conséquences du resserrement du blocus il écrivait le 4 avril 1940, dans le journal belge *Le Soir*, que les neutres doivent chercher sans cesse à s'adapter plus exactement à la situation économique de l'avenir.

« Aucune solution, écrit M. de Brouckère, en conclusion à son article, ne pourrait être heureuse, si elle ne tenait compte de deux considérations :

Tandis que le blocus se poursuit, une économie alliée s'organise qui sera, selon toute vraisemblance, le noyau d'une nouvelle économie internationale. Et nous devons chercher à nous y adapter dès maintenant, si nous voulons y trouver plus tard la large place qui nous est indispensable si nous voulons vivre. Nous commettrions un crime contre nous-mêmes, un véritable suicide, si, par la façon dont nous conduirons notre économie nous favorisions une conclusion de la guerre incompatible avec le maintien de la liberté en Europe, incompatible avec notre propre liberté ».

L'ère de paix qui, sans doute, suivra la guerre déchaînée par la « Furie » naziste, sera une paix véritable en ce sens

1. La Yougoslavie possède, en quantités plus ou moins grandes, du cuivre, de l'or, du zinc, du plomb, de l'antimoine, du fer, du manganèse, du chrome, du bauxite.

Ces minerais sont exploités en partie par des sociétés françaises, telles que la « Société Française des Mines de Bar » ou la « Société Française des Mines d'Or du Pek ».

Les pyrites sont exploitées par le groupe anglais « Trepka Mines » et par la société « Majdan Pek ». La société anglaise « Allatini Mines » possède toute la production de chrome, soit environ 60.000 tonnes par an.

Le bauxite est le seul domaine minier où le capital allemand ait pu prendre pied.

que l'« ordre nouveau » sera établi tant du point de vue politique que du point de vue économique.

Cet ordre nouveau doit aboutir du point de vue économique à plus de cohésion dans les échanges des pays balkano-danubiens entre eux, puis à un resserrement avec le groupe franco-britannique. Les relations économiques avec l'Allemagne, comme avec l'Italie et la Russie, entreront dans une ère nouvelle où les considérations d'ordre politique ne vicieront plus les relations économiques comme cela était devenue la règle jusqu'à ces temps derniers.

TROISIÈME PARTIE

Conclusion

CHAPITRE IX

POUR UN BLOC BALKANIQUE

POUR UNE ENTENTE BALKANO-DANUBIENNE

Nous venons de passer en revue la situation dans les Balkans. Nous avons vu que leur indépendance est de date relativement récente. Qu'ils ont continué à s'ignorer pendant longtemps et sont allés jusqu'à s'entre-déchirer.

Nous avons examiné leur situation au lendemain de la guerre de 1914-1918; le grand courant d'idées qui se faisait jour; le travail incessant, intensif et bienfaisant des Conférences balkaniques; enfin l'heureux aboutissement; le Pacte d'Entente balkanique de février 1934. Pour la première fois dans les Balkans, poudrière habituelle de l'Europe, une grande force de paix, stable et durable, pouvait permettre d'espérer de constantes améliorations. Quatre pays sur six décidèrent de collaborer ensemble. En tout cas, cette fois-ci le feu n'a pas éclaté dans les Balkans.

Toutefois, nous n'avons pas dissimulé les faiblesses du Pacte : faiblesse de constitution d'abord, le Pacte ne réunit pas tous les pays balkaniques; ne garantit pas toutes les frontières des pays signataires, ni contre tout agresseur.

Nous n'avons pas, non plus, passé sous silence, les autres points vulnérables. La Grèce, qui a essayé de rejeter une partie des obligations assumées par elle. La Yougoslavie qui a continué, en plusieurs occasions, à jouer cavalier seul et qui a tenu quelquefois le rôle d'élément dissolvant.

Nous avons, d'autre part, fait ressortir les efforts tenaces de la diplomatie turque ces tout derniers temps, pour consolider l'instrument créé en 1934, et le resaisissement de tous les pays du Pacte balkanique après septembre 1939; enfin le raffermissement de l'Entente constaté lors de la réunion de février 1940.

Chose remarquable, malgré les défections et les flottements, la force du Pacte n'en reste pas moins assez impressionnante pour que les puissances totalitaires n'osent pas trop s'approcher. Reste à savoir si les pays du Pacte continueront à se montrer résolus à se défendre.

Le défaut essentiel du Pacte, c'est l'absence de la Bulgarie. En 1934, il y avait six Etats balkaniques. Il n'y en a plus que cinq, les quatre signataires et la Bulgarie. Il faut que celle-ci vienne rejoindre ses voisins. Cette adhésion est nécessaire, non pour quelque vague raison de symétrie ou d'esthétique, en politique, mais bien parce qu'il s'agit de l'avenir des Balkans.

Il faut que les dirigeants de ces cinq pays le comprennent et qu'ils le fassent comprendre à leurs peuples; s'unir ou mourir n'est pas une belle formule vide de sens, c'est l'expression même d'une nécessité absolue. L'Europe est saturée de sang et aucun foyer d'incendie ne doit subsister dans ce coin particulièrement vulnérable de l'Europe. Il est indispensable d'aboutir à un groupement régional fort et uni, formant un véritable bloc balkanique. Quel facteur important, constituerait en Europe un tel bloc !

Les cinq Etats, avec une superficie de 825.000 km² (nous laissons de côté la Turquie asiatique), représentent un territoire une fois et demie plus grand que celui de la France, près de deux fois la superficie de l'Allemagne, sans ses récentes annexions, plus de trois fois l'étendue de l'Angleterre.

Et quelle masse impressionnante du point de vue de la population, avec ses près de 65 millions d'habitants. Plus d'une fois et demi le chiffre de la population de la France,

près d'une fois et demi celui de la population de l'Angleterre; à peine un peu moins que l'Allemagne, qui, sans ses annexions, compte 68 millions d'habitants.

En cas de guerre, ce bloc pourrait aligner immédiatement une armée de 2 millions et demi de soldats; et la totalité des hommes mobilisables atteindrait près de 9 millions. De bons et rudes soldats, tenaces et vaillants. Qui oserait chercher querelle à une pareille puissance, une des plus formidables de l'Europe?

Et quel facteur puissant pour toutes les entreprises de la paix. Quel élan, quel renouveau pour l'économie européenne, que ce vaste marché rationnellement organisé pour vendre et pour acheter.

Certes, il ne faut pas se laisser entraîner par ces perspectives tentantes. Il y a un gros travail préalable à réaliser.

Il est certain qu'il n'est pas facile de concilier le point de vue bulgare et le point de vue de l'Entente balkanique. Parlant de la Bulgarie et de la Hongrie, M. A. Mousset qui connaît à la perfection les questions balkaniques, écrit : « Le fond du problème, c'est que, dans cette région, les Etats révisionnistes ne demandent ni restitution de droits (octroyés d'ailleurs à la Bulgarie par l'accord de Salonique, de juillet 1938) ni échange de populations; ils veulent des territoires. Et on ne voit pas le moyen de réviser les frontières sur un point et de refuser de les « reconsidérer » sur un autre. Entretenir les mêmes espérances chez ceux qui revendiquent ces territoires et chez ceux qui les détiennent aujourd'hui, c'est frapper alternativement sur les cercles du tonneau pour le consolider et sur les douves pour le disloquer¹. »

Mais il ne faut pas s'en tenir là. Il faut, à tout prix, trouver ce que M. Mousset appelle lui-même « la formule d'apaisement ».

1. A. Mousset : « L'Italie et les Balkans », *Politique Etrangère*, n° 6 de décembre 1939.

La Bulgarie réclame à la Grèce une sortie sur la mer et à la Roumanie, la Dobroudgea. Serait-il vraiment impossible, avec l'accord de la Turquie, de trouver une solution au litige gréco-bulgare ? Nous avons peine à le croire.

Le conflit bulgaro-roumain est, certes, bien plus délicat. On est tenté de croire qu'il est insoluble. Nous ne contestons pas son importance ; mais les pays balkaniques doivent bien se convaincre que c'est pour eux une question de vie ou de mort, d'arriver à une entente totale.

Ils ne doivent surtout pas provoquer des conflits sanglants, pour des questions de territoires ou de populations. Ces questions sont, somme toute, secondaires, par rapport à un principe supérieur qui doit les guider. Ce principe, cette règle de vie essentielle, doit être : l'union profonde et sincère ; pas de conflit sanglant entre Balkaniques. En droit international, comme en droit privé, cette règle doit être également valable : *accessorium sequitur principale*.

Il y a des solutions extrêmes à ces questions de populations ou de territoires : le *statu quo* exigé par les Roumains et la rétrocession de toute la Dobroudgea exigée par les Bulgares. Il y a des solutions intermédiaires : cession par la Roumanie du « quadrilatère » seulement (une partie de la Dobroudgea) transfert des populations de nationalité bulgare ; échange des populations, protection renforcée des minorités ; un condominium roumain, ou encore la constitution de la Dobroudgea en un Etat libre comme l'Irlande ou en une province plus ou moins neutre ; quelque chose de semblable à ce qu'était le pays de la Sarre avant le plébiscite. Nous ne choisissons pas et nous nous garderons de préconiser une solution. Ce n'est pas une question qui peut être résolue dans un livre, par le théoricien, dans l'atmosphère tranquille de son cabinet de travail.

Nous avons, d'autre part, un grand souci d'objectivité dans l'ensemble de notre exposé ! Rien ne saurait nous affliger davantage que le reproche d'exposer ici la thèse bulgare ou de nous faire ici l'avocat de la thèse roumaine.

M. J. Barthélémy, alors vice-président de la commission des Affaires étrangères de la Chambre française, avait coutume de dire : « Je sais que les préoccupations politiques exercent une influence impérieuse sur la solution des problèmes techniques. Je dus m'en apercevoir à la Société des Nations, elle-même, avec mon éminent ami, M. Politis. Nous avons la même formation, la même bonne foi, la même préoccupation scientifique, la même qualité de professeur à la Faculté de Droit de Paris ; cependant, quand un problème de technique constitutionnelle se posait, nous aboutissions régulièrement à des solutions opposées ; et je dus conclure que cette divergence s'expliquait par ce fait qu'il représentait la Grèce et moi la France¹. » On ne saurait pas avouer plus sincèrement à quel point il est difficile d'atteindre l'impartialité !

Il ne s'agit pas de proposer une solution captivante (pour l'une des parties en cause), mais qui ne serait, somme toute, que théorique. Et puis, dussions-nous mécontenter quelques « ultras » des deux côtés du Danube, nous estimons que du point de vue de l'intérêt commun d'union et d'entente dans les Balkans, quelques kilomètres en plus ou en moins et quelques milliers d'individus qui auraient telle ou telle nationalité ne correspondant pas avec leurs sentiments, ne doivent pas risquer éternellement de mettre à feu et à sang plusieurs peuples.

Il y a certainement moyen de s'arranger puisqu'il *faut* s'arranger. Voilà le principe ; que les hommes qualifiés et de bonne volonté se mettent d'accord sur la solution.

La Pologne et la Tchécoslovaquie ne sont pas si éloignées des Balkans pour que leur histoire récente ne comporte pas quelques enseignements pour tout le monde.

A l'époque de la crise de septembre 1938, le président Benès adressa au président Moscicki une lettre mémorable, dans laquelle il se déclarait prêt à faire d'importants sacri-

1. J. Barthélémy : « La crise constitutionnelle de la S. D. N. », *Revue politique et parlementaire*, numéro du 10 mai 1926, p. 167 et suiv.

fices territoriaux, en vue d'amener un rapprochement étroit des deux républiques. Ce rapprochement ne s'est pas réalisé. Mais l'effondrement de ces deux Etats, qui se produisit plus tard, a fait comprendre aux deux peuples ce qu'ils n'avaient pas pu réaliser auparavant; la puissance défensive de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, prises chacune séparément est infime, alors que les forces tchéco-slovaquo-polonaises réunies auraient pu constituer un rempart suffisamment puissant pour garantir la sécurité des deux pays.

L'entente sincère des cinq pays balkaniques inaugurerait une ère de liberté dans le sud-est européen qui pourrait, ainsi, s'intégrer dans « l'ordre nouveau » qui sera sans doute établi en Europe après la victoire du bloc franco-britannique.

Et cette entente n'est pas une « simple vue de l'esprit », ainsi que s'exprime un personnage de M. Jules Romains, « la constitution balkanique, disait M. Jacques Ancel, — il y a déjà bien longtemps — ne repose pas du tout sur des bases diplomatiques artificielles. A Saint-Germain, à Neuilly, à Sèvres, à Lausanne, la Géographie a pris sa revanche sur l'Histoire¹

1. La Roumanie a achevé son unité, de part et d'autre de la Montagne Karpathique, où bergers de Valachie, de Dobroudja, de Transylvanie, paissent leurs moutons sur les plateaux herbeux.

La Yougoslavie pastorale a fait l'union des peuples de parler sud-slave par les liens qui nouaient les deux grand'routes, vers l'Ouest le chemin de la Save jusque vers la porte de Fiume, vers le Sud la voie de la Morava, unie à la vallée du Vardar, vers la porte de Salonique.

La Bulgarie, séparée de la Macédoine, par le solide rempart des Rhodopes, s'est vue réduite aux plaines de parler vraiment bulgare et d'occupation agricole, aux grandes plaines de blé et de maïs.

L'Albanie s'est formée dans ses Rochers (c'est le nom local) entre les barrières montagneuses de l'Est et marécageuses de sa côte.

Enfin, la Grèce s'est agglomérée, après un siècle d'efforts, autour de cette route de climat doux, de cabotage et de civilisation hellénique qu'est l'Archipel, l'Egée.

Sans doute, tout n'est pas parfait dans cette coagulation de cellules balkaniques. C'est tout de même la structure la plus rationnelle qui ait jamais existé. Et les rajustements partiels sont devenus plus faciles, les conventions d'échange des populations, qui ne sont pas sans misères pour les immigrants d'aujourd'hui, qui viennent de greciser complètement la

L'accord définitif avec la Bulgarie serait un grand bienfait pour toute la péninsule balkanique et ses répercussions politiques seraient immenses.

Tout d'abord, une fois les litiges gréco-bulgare et bulgaro-roumain définitivement ou même provisoirement aplanis sur la base d'un *modus vivendi*, en attendant mieux, chacun des pays signataires du Pacte de 1934 pourrait signer un *pacte perpétuel d'amitié et de non-agression* avec la Bulgarie; ou encore mieux, les quatre pays de l'Entente signeraient dans leur ensemble un pareil Pacte avec la Bulgarie.

On pourrait ensuite élargir les termes mêmes du Pacte de 1934 dont on comblerait ainsi les lacunes. Le Pacte d'Entente balkanique serait transformé en un *pacte d'assistance mutuelle renforcé*. Les pays signataires se garantiraient, en vertu de ce nouveau Pacte, non seulement leurs frontières balkaniques, mais toutes leurs frontières sans exception. Et ceci, non seulement lorsque l'un des pays agresseurs est un pays balkanique, mais contre tout agresseur quel qu'il soit, balkanique ou non. Le danger bulgare étant ainsi écarté pour les autres pays des Balkans, par le Pacte de non agression, quel serait l'Etat non balkanique assez puissant qui oserait chercher querelle, à un bloc de 65 millions d'habitants, possédant un territoire de 825.000 km²?

Et s'il s'agissait d'une coalition agressive de grandes puissances, le bloc balkanique ne serait pas seul à se défendre, car il serait lié à la France, à la Grande-Bretagne, par les traités qui lient ces puissances à la Roumanie, à la Turquie, à la Grèce...

Nous le savons, on peut nous rétorquer que la Bulgarie a refusé en 1934, une fois pour toutes, son adhésion au Pacte d'Entente balkanique; mais nous ne croyons pas que ce refus soit définitif.

Macédoine du Sud, sont une garantie de paix pour l'avenir.

Ainsi, malgré les diversités de religions et de langues, il y'a une unité de civilisation balkanique qui éclate aux yeux du moins prévenu des voyageurs, le genre de vie est partout le même. (*Progrès Civique*, n° 376 de 1926).

La situation internationale a évolué depuis 1934. Elle évoluera encore et l'après-guerre avec les transformations qui interviendront, exercera une influence telle que l'appel à la raison sera irrésistible. Même si le *Pacte perpétuel d'amitié et de non-agression interbalkanique* n'est pas la première étape pour arriver au but, il nous paraît toutefois impossible que les événements ne prennent pas dans les Balkans le cours que nous venons de décrire. Cela doit être l'un des aspects de l'ordre nouveau.

Oui, le bloc franco-britannique, le plus désintéressé, puisque le plus éloigné, apportera sans doute sa contribution pour en finir avec les revendications territoriales dans les Balkans; il aidera sans doute aussi à la réorganisation et à la reprise économique; il sera temps enfin que la France recommence à exercer son influence spirituelle qui s'est toujours montrée si bienfaisante pour les Balkans. Le prestige des grandes démocraties occidentales jouera un rôle indirect; mais certain pour assainir, là où il le faut, la vie politique interne de ces pays. Elles contribueront, indirectement, par leur propre exemple, à la démocratisation sincère et réelle du régime intérieur des pays balkaniques. Ce sera le meilleur gage de paix, de liberté et de justice, pour toutes ces nations jeunes, vigoureuses et dignes de vivre. Aussi leur jetons-nous, de tout cœur, le cri d'appel qui doit être celui de leur ralliement : Balkaniques de tous les pays, unissez-vous !

*
* *

Le bloc balkanique, une fois constitué, nous pouvons considérer que l'aspect politique des relations des pays de la péninsule entre eux, ou de leurs relations avec les autres pays sera définitivement réglé.

Mais l'aspect politique de la situation n'est pas le seul à envisager. Ce ne serait que la supra-structure. Une nouvelle politique économique devra aussi se trouver à la

base des nouvelles relations politiques entre les Etats. Car il s'agit, sans aucun doute, de deux aspects complémentaires de la même question et de la même politique.

L'économie moderne s'accommode de toutes façons assez mal de petits territoires surtout lorsqu'il s'agit de pays peu développés du point de vue industriel. Elle exige, pour son développement harmonique, une surface territoriale plus vaste et plus variée. Mais, à cette constatation d'ordre général, s'en ajoute une autre. Le Danube est là comme un trait-d'union des six petits pays qu'il arrose. Ces pays doivent s'unir.

Nous avons vu, en effet, qu'une des voies les plus faciles de navigation est le Danube. Comme toute voie de navigation, le Danube ne sépare pas les pays, il les unit. Outre les trois pays danubiens qui se trouvent dans les Balkans, la Roumanie, la Bulgarie, la Yougoslavie, il y a encore trois autres un peu plus loin : la Hongrie, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, qui, par le Danube, sont en relations étroites, d'une façon toute naturelle, avec les trois premiers.

Si l'union des peuples balkaniques est une nécessité politique essentielle, la collaboration de ces peuples avec les pays riverains du Danube est une nécessité économique non moins essentielle. Lorsqu'on rêve d'arriver à un groupement balkano-danubien on ne reste pas dans les nuages. C'est la combinaison la plus utile, la plus nécessaire qui peut se concevoir pour le sud-est européen.

Certes, cette collaboration soulève des difficultés politiques assez grandes.

Une des difficultés les plus graves du point de vue politique, c'est le conflit entre la Roumanie et la Hongrie, plus délicate encore ainsi que nous l'avons dit plus haut que le litige entre la Roumanie et la Bulgarie.

Nous n'avons pas l'intention d'essayer de fournir ici une solution à ce conflit. Toutes les raisons que nous avons données tout à l'heure à propos de la Roumanie et de la Bulgarie, sont valables une fois de plus, de même que toute

la gamme des solutions théoriques possibles. Et encore, à quoi bon envisager la rétrocession par la Roumanie de la Transylvanie? C'est la Roumanie qui deviendrait alors révisionniste. Et puis, qu'y aurait-il de gagné du point de vue de la sécurité, de la tranquillité? Les termes du problème seraient renversés, sans que celui-ci ait reçu une solution. A condition que la population magyare de Transylvanie jouisse d'un épanouissement plein et entier, les considérations d'ordre économique, si importantes pour assurer le bien-être général, doivent prendre le pas sur les autres.

M. Michel Karoly, ancien président du Conseil en Hongrie, n'a-t-il pas trouvé les arguments justes — politiques et économiques, pour préconiser l'entente des pays danubiens? Nous le croyons volontiers. « Il est nécessaire, écrit-il, que les petits peuples de la vallée du Danube s'accordent entre eux. L'axe armé menace l'autonomie et l'indépendance nationale de chacun d'eux. Se déchirant entre eux, ils deviendront inévitablement tôt ou tard la proie du plus fort ».

« Il est non seulement du devoir de la Hongrie de prendre une part active dans la création d'une alliance pacifique des peuples de la vallée du Danube, mais c'est sa vocation historique. Aux côtés de sa puissante voisine germanique, la Hongrie a lutté pendant des siècles pour son indépendance nationale. Elle formait déjà partie de l'Empire germanique, oppresseur, mais elle-même opprimée. Il n'existe pas de meilleures assurances de son indépendance que l'indépendance et l'union amicale des petits peuples qui sont ses voisins. C'est pourquoi l'idée de solidarité des peuples de la vallée du Danube, leur confédération pacifique et démocratique n'est pas nouvelle dans l'histoire hongroise. En réclamant cette confédération, les Hongrois ne font que continuer ce qui, dans l'esprit de Kossuth, il y a 70 ans, était vraiment progressif, vraiment magyar et vraiment européen ».

« Contre le plan de Kossuth, et au détriment des magyars, comme des autres peuples du Danube, c'est l'idéologie impérialiste autrichienne des Habsbourg qui a triomphé en 1867. Maintenant en face des plans oppresseurs de Hitler et de Mussolini, c'est l'idée de la confédération démocratique des peuples du Danube qui doit triompher. »

On nous reprochera, peut-être, de trop présumer de la clairvoyance et de l'intelligence des hommes — des peuples comme des gouvernements — et de nous complaire à envisager dans cet ouvrage l'union balkano-danubienne. Celle-ci ne s'accomplira peut-être pas demain, mais cette solution apparaît pourtant tellement nécessaire et logique qu'on se sent poussé à l'appeler de toutes ses forces, malgré les tristes expériences des vingt dernières années. La voix des hommes de bonne volonté a beau commencer par crier dans le désert, qu'elle ne se lasse pas, elle finira par être entendue.

ANNEXES

DOCUMENTS OFFICIELS

LE PACTE D'ENTENTE BALKANIQUE ET SES ANNEXES

Sa Majesté le Roi de Roumanie, le Président de la République Turque, Sa Majesté le Roi de Yougoslavie et le Président de la République Hellénique,

Désireux de contribuer au raffermissement de la paix dans les Balkans,

Animés de l'esprit d'entente et de conciliation qui a présidé à l'élaboration du Pacte Briand-Kellog et aux décisions y relatives de l'Assemblée de la Société des Nations,

Fermement décidés à assurer le respect des engagements contractuels déjà existants et le maintien de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans,

Ont résolu de conclure un *Pacte d'Entente balkanique*.

Et à cet effet ont désigné pour leurs plénipotentiaires respectifs, savoir :

Sa Majesté le Roi de Roumanie,

Son Excellence Monsieur NICOLAS TITULESCO, Ministre des Affaires étrangères,

Le Président de la République Turque,

Son Excellence Monsieur TEVFIK RUSTU BEY, Ministre des Affaires étrangères,

Sa Majesté le Roi de Yougoslavie,

Son Excellence Monsieur BOGOLIUB JEVTITCH, Ministre des Affaires étrangères,

Le Président de la République Hellénique,

Son Excellence Monsieur DEMETRE MAXIMOS, Ministre des Affaires étrangères,

Lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont convenu des dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — La Roumanie, la Turquie, la Yougoslavie et la Grèce garantissent mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques.

ART. 2. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se concerter sur les mesures à prendre en présence d'éventualités pouvant affecter leurs intérêts tels qu'ils sont définis par le présent accord. Elles s'engagent à n'entreprendre aucune action politique envers tout pays balkanique non signataire du présent accord, sans avis mutuel préalable et à n'assumer aucune obligation politique envers tout autre pays balkanique sans le consentement des autres parties contractantes.

ART. 3. — Le présent accord entrera en vigueur dès sa signature par toutes les Puissances Contractantes et sera ratifié le plus rapidement possible. Il sera ouvert à tous pays balkaniques dont l'adhésion fera l'objet d'un examen favorable de la part des Parties Contractantes et prendra effet dès que les autres pays signataires auront notifié leur accord.

En foi de quoi les dits Plénipotentiaires ont signé le présent Pacte.

Fait à Athènes, le neuf février mil neuf cent trente quatre, en quatre exemplaires, dont un a été remis à chacune des Hautes Parties Contractantes.

L. S. (signé) : N. TITULESCO.

L. S. (signé) : TEVFIK RUSTU BEY.

L. S. (signé) : D. MAXIMOS.

L. S. (signé) : B. JEVTITCH.

PROTOCOLE ANNEXE

Au moment de procéder à la signature du Pacte d'Entente Balkanique, les quatre Ministres des Affaires étrangères de Roumanie, de Yougoslavie; de Turquie et de Grèce ont considéré nécessaire de préciser, comme suit, la teneur des engagements que prennent leurs pays et de stipuler expressément que ces précisions font partie intégrante du Pacte.

1. Est considéré comme agresseur tout pays qui aura commis un des actes d'agression prévu par l'article 2 des Conventions de Londres des 3 et 4 juillet 1933.

2. Le Pacte d'Entente Balkanique n'est dirigé contre aucune Puissance. Son but est de garantir la sécurité des frontières balkaniques contre toute agression de la part d'un Etat balkanique.

3. Néanmoins, si l'une des Hautes Parties Contractantes est victime d'une agression de la part de toute autre Puissance non balkanique et si un Etat balkanique se joint à cette agression, soit simultanément, soit ultérieurement, le Pacte d'Entente Balkanique produira ses pleins effets, à l'égard de cet Etat balkanique.

4. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à conclure des Conventions appropriées aux buts poursuivis par le Pacte d'Entente Balkanique. La négociation de ces Conventions commencera dans un délai de six mois.

5. Le Pacte d'Entente Balkanique n'étant pas en contradiction avec les engagements antérieurs, ainsi que toutes les Conventions dépendant des Traités antérieurs, engagements et traités qui sont d'ailleurs publiés, produiront leur plein effet.

6. L'expression du Pacte « fermement décidés à assurer le respect des engagements contractuels déjà existants », comprend pour les Hautes Parties Contractantes le respect des Traités existant entre les Etats balkaniques, dont l'une ou plusieurs des Hautes Parties Contractantes sont signataires.

7. Le Pacte d'Entente Balkanique est un instrument défensif; partant, les obligations découlant du Pacte d'Entente Balkanique cessent d'exister pour les Hautes Parties Contractantes, dans leurs rapports avec la Haute Partie Contractante qui deviendrait agresseur, conformément à l'article 2 des Conventions de Londres, à l'égard de tout autre pays.

8. Le maintien de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans est définitif pour les Hautes Parties Contractantes. Quant aux obligations du Pacte, elles ont une durée que les Hautes Parties Contractantes fixeront pendant ou après les deux années qui suivront la signature du Pacte. Pendant ces deux années, aucune dénonciation du Pacte n'est possible. La durée du Pacte devra être fixée à cinq ans au minimum ou à une période plus longue. Si, à l'expiration des deux années qui suivront la signature, aucune durée n'est fixée, le Pacte d'Entente Balkanique aura de plein droit une durée de cinq ans. A compter de l'expiration de la période convenue par les Hautes Parties Contractantes, pour sa durée, le Pacte d'Entente Balkanique se renouvellera automatiquement par tacite reconduction pour une période égale à celle pour laquelle il a été précédemment en vigueur, à moins que l'une des Hautes Parties Contractantes ne le dénonce un an avant le jour prévu pour son expiration.

En tous cas, qu'il s'agisse de la première période pendant laquelle le Pacte est en vigueur (sept années ou plus de sept années) ou

d'une période ultérieure établie automatiquement par tacite reconduction, aucune dénonciation ou aucun préavis de dénonciation n'est possible avant l'année qui précède le jour où le Pacte vient à expiration.

9. Dès que la ratification confirmant le Pacte d'Entente Balkanique aura eu lieu, d'après la législation de chaque Pays, les Hautes Parties Contractantes s'en informeront réciproquement.

Athènes, le neuf février mil neuf cent trente quatre.

L. S. (signé) : N. TITULESCO.

L. S. (signé) : TEVFIK RUSTU BEY.

L. S. (signé) : D. MAXIMOS.

L. S. (signé) : B. JEVTITCH.

LE STATUT DE L'ORGANISATION DE L'ENTENTE BALKANIQUE

Désireux de maintenir et d'organiser la paix;

Ayant la ferme volonté d'intensifier les relations économiques avec tous les Etats, sans distinction et entre les signataires de l'Entente Balkanique, en particulier;

Décidés à donner aux relations d'amitié et d'alliance qui existent entre les quatre Etats de l'Entente Balkanique une base organique et stable;

Convaincus de la nécessité de la réalisation d'un organe dirigeant de leur politique commune,

Ont décidé de confirmer la pratique du travail commun réalisé depuis la signature du pacte de l'Entente Balkanique et de convenir ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — Un conseil permanent des Etats de l'Entente Balkanique composé des ministres des Affaires étrangères des Etats respectifs, est constitué comme organe dirigeant de la politique commune du groupe des quatre Etats. Les décisions du conseil permanent seront prises à l'unanimité.

ART. 2. — Le conseil permanent outre les relations régulières par voie diplomatique, se réunit obligatoirement au moins deux fois par an. Les réunions annuelles obligatoires auront lieu à tour de rôle dans chacun des quatre Etats.

En cas de besoin, le président pourra convoquer des réunions extraordinaires du conseil permanent, à Genève ou ailleurs.

ART. 3. — Le président du conseil permanent est actuellement pour la période d'un an, à partir du 9 février 1934, date de la signature du Pacte de l'Entente Balkanique à Athènes, le ministre des Affaires étrangères de Grèce. Le 9 février 1935, la présidence du conseil sera passée, de plein droit, au ministre des Affaires étrangères de Roumanie; le 9 février 1936, au ministre des Affaires étrangères de Turquie; le 9 février 1937, au ministre des Affaires étrangères de Yougoslavie; le roulement continuera ensuite de la même manière dans l'ordre alphabétique (Grèce, Roumanie, Turquie et Yougoslavie) et pour la même durée d'un an, à partir du 9 février. Le président prend l'initiative en vue de la fixation de la date et de la désignation du lieu de la réunion, il établit l'ordre du jour et prépare les décisions à prendre.

ART. 4. — Dans toutes les questions qui sont discutées, ainsi que dans toutes les décisions qui sont prises, soit en ce qui concerne les relations des Etats de l'Entente Balkanique entre eux, soit en ce qui concerne leurs rapports avec les tiers, le principe de l'égalité absolue des quatre Etats de l'Entente Balkanique est rigoureusement respecté.

ART. 5. — Un conseil économique consultatif des Etats de l'Entente Balkanique pour la coordination progressive des intérêts économiques des quatre Etats est constitué. Il sera composé de spécialistes et d'experts en matière économique, commerciale et financière et fonctionnera comme organe auxiliaire consultatif du conseil permanent.

ART. 6. — Le conseil permanent a la faculté d'établir d'autres organes stables ou temporaires, commissions ou comités, soit pour une session spéciale, soit pour des groupes de questions déterminées, dans le but de les étudier et de préparer leurs solutions pour le conseil permanent. Tous ces organes auront un caractère consultatif et auxiliaire.

ART. 7. — Un secrétariat du conseil permanent est créé. Son siège est toujours établi pour un an dans la capitale du président en exercice du conseil permanent.

STATUT DU CONSEIL ECONOMIQUE CONSULTATIF DE L'ENTENTE BALKANIQUE

ARTICLE PREMIER. — Le conseil économique de l'Entente Balkanique se compose de quatre sections nationales : grecque, roumaine, turque et yougoslave.

ART. 2. — Chaque section aura comme membres cinq délégués, à savoir :

- a) pour la politique commerciale en général;
- b) pour les questions agricoles;
- c) pour les questions industrielles;
- d) pour les questions financières, les questions de crédit et les banques centrales d'émission;
- e) pour les questions de communication.

ART. 3. — Dans chaque section, des experts et spécialistes connaissant la vie économique pratique, pourront être nommés, pour assister les délégués dans l'examen de l'activité économique des quatre pays.

Les sections pourront de même se diviser en comités, s'occupant de questions ou de groupes de questions spéciales.

ART. 4. — Chaque section prépare ses études et propositions concrètes dans les réunions nationales.

Les quatre sections se réunissent régulièrement au moins deux fois par an, tour à tour dans la capitale de chaque pays, afin de coordonner les travaux particuliers faits dans les sections et pour préparer leurs propositions communes, qui sont ensuite présentées au conseil permanent, pour décider.

ART. 5. — L'objet détaillé de l'étude du conseil économique, ainsi que son règlement intérieur, feront l'objet d'une décision ultérieure du conseil permanent. Pour le moment, le conseil permanent décide qu'au cours des cinq mois qui suivent le conseil économique devra se réunir une fois à Athènes et une fois à Ankara, pour présenter, à l'occasion de la réunion de l'Entente Balkanique, qui aura lieu le 10 mai 1935, à Bucarest, un rapport détaillé de tout le conseil sur les questions suivantes :

- a) L'intensification des relations économiques et commerciales entre les Etats signataires de l'Entente Balkanique.
- b) Le développement des voies de communications inter-balkaniques, surtout de celles qui, en utilisant le Danube et la Mer Noire, permettront d'activer les échanges des Etats Balkaniques et de l'Europe Centrale avec l'Asie ainsi que d'autres voies de communications maritimes.
- c) La possibilité de créer une banque balkanique à l'étranger.
- d) Le tourisme en général.

TEXTE DU TRAITE D'AMITIE BULGARO-YOUGOSLAVE

signé le 24 janvier 1937, à Belgrade.

Sa Majesté le Roi de Yougoslavie et Sa Majesté le Roi des Bulgares,

Animés de l'esprit de bon voisinage, de confiance mutuelle et de sincère amitié, qui caractérise les relations existantes entre les pays respectifs;

Fermement convaincus que la consolidation et le développement de ces relations heureuses serviront à la prospérité et au bien être de leurs deux nations voisines et fraternelles; désireux de contribuer au raffermissement de la paix dans les Balkans,

Ont résolu de conclure un « Traité d'amitié entre la Yougoslavie et la Bulgarie ».

Et, à cet effet, ont désigné pour leurs plénipotentiaires respectifs, savoir : Sa Majesté le Roi de Yougoslavie : Son Excellence M. le Dr MILAN STOYADINOVITCH, président du Conseil des Ministres, ministre des Affaires étrangères; Sa Majesté le Roi des Bulgares : Son Excellence M. le Dr GEORGES KIOSSÉIVANOV, président du Conseil des Ministres, ministre des Affaires étrangères et des Cultes, lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs, reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Il y aura une paix inviolable et une amitié sincère et perpétuelle entre le Royaume de Yougoslavie et le Royaume de Bulgarie.

ART. 2. — Le présent traité sera ratifié et les ratifications en seront échangées à Belgrade le plus tôt que faire se pourra.

Il entrera en vigueur après l'échange des ratifications.

En foi de quoi lesdits plénipotentiaires ont signé le présent traité.

Fait à Belgrade, le vingt-quatre janvier mil neuf cent trente-sept, en deux exemplaires, dont un a été remis à chacune des Hautes Parties Contractantes.

TEXTES DES ACCORDS CONCLUS ENTRE LA YOUGOSLAVIE ET L'ITALIE, LE 25 MARS 1937, A BELGRADE

ACCORD POLITIQUE

Au nom de Sa Majesté le Roi de Yougoslavie, les Régents Royaux, et Sa Majesté le Roi d'Italie, Empereur d'Ethiopie.

Considérant qu'il est de l'intérêt des deux pays, ainsi que de la

paix générale de resserrer entre eux les liens d'une amitié sincère et durable et désireux de donner à cette amitié une base nouvelle, d'ouvrir une ère nouvelle dans les relations politiques et économiques entre les deux Etats,

Persuadés que le maintien et la consolidation d'une paix durable entre leurs pays sont aussi une condition importante pour la paix de l'Europe,

Ont décidé de conclure un accord, et à cet effet, ont désigné pour leurs plénipotentiaires respectifs, à savoir :

Au nom de Sa Majesté le Roi de Yougoslavie, les Régents Royaux :

Son Excellence, M. le Dr MILAN STOYADINOVITCH, président du Conseil des Ministres, ministre des Affaires étrangères.

Sa Majesté le Roi d'Italie, Empereur d'Ethiopie :

Son Excellence le comte Galeazzo Ciano di Cortellazzo, son ministre des Affaires étrangères.

Lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs, reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à respecter leurs frontières communes ainsi que les frontières maritimes des deux Etats dans l'Adriatique; et dans le cas où l'une d'elles serait l'objet d'une agression non provoquée de la part d'une ou de plusieurs Puissances, l'autre partie s'engage à s'abstenir de toute action qui puisse favoriser l'agresseur.

ART. 2. — Au cas de complications internationales et si les Hautes Parties Contractantes tombent d'accord que leurs intérêts communs sont ou pourront être menacés, elles s'engagent à se concerter sur les mesures à prendre pour les sauvegarder.

ART. 3. — Les Hautes Parties Contractantes réaffirment leur volonté de ne pas recourir dans leurs relations réciproques à la guerre comme un instrument de leur politique nationale, et de régler tous les différends ou conflits qui pourraient surgir entre elles par des moyens pacifiques.

ART. 4. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne pas tolérer sur leurs territoires respectifs ou aider de n'importe quelle façon, toute activité qui serait dirigée contre l'intégrité territoriale ou l'ordre établi de l'autre Partie Contractantes ou qui serait de nature à porter préjudice aux relations amicales entre les deux Pays.

ART. 5. — En vue de donner à leurs relations commerciales existantes un essor nouveau, plus approprié aux rapports amicaux

établis entre les deux Pays, les Hautes Parties Contractantes sont d'accord de raffermir et d'élargir leurs échanges commerciaux actuels ainsi que de rechercher les conditions d'une collaboration économique plus étendue. A cette fin, des accords spéciaux seront conclus dans le plus bref délai.

ART. 6. — Les Hautes Parties Contractantes conviennent que rien dans le présent accord ne sera considéré comme étant contraire aux engagements internationaux existants des deux Pays et qui, d'ailleurs, sont publics.

ART. 7. — Le présent accord aura une durée de cinq ans. Sauf dénonciation dans le délai de six mois avant son expiration, il sera prolongé d'année en année par tacite reconduction.

ART. 8. — Le présent accord sera ratifié. Il entrera en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification. Cet échange aura lieu à Belgrade le plus tôt que faire se pourra.

En foi de quoi, lesdits plénipotentiaires ont signé le présent accord.

Fait à Beograd, le vingt-cinq mars mil neuf cent trente-sept, en deux exemplaires, dont un a été remis à chacune des Hautes Parties Contractantes.

D^r M. M. STOJADINOVITCH.

GALLEAZZO CIANO.

ACCORD COMPLEMENTAIRE

Au traité de commerce et de navigation du 14 juillet 1924 et aux accords complémentaires du 25 avril 1932, de janvier 1934 et du 26 septembre 1936, sur l'élargissement des échanges commerciaux existants et sur le développement des relations économiques entre la Yougoslavie et l'Italie.

Au nom de Sa Majesté le Roi de Yougoslavie, les Régents Royaux et de Sa Majesté le Roi d'Italie, Empereur d'Ethiopie,

Dans le but de donner une nouvelle impulsion à leurs relations commerciales existantes, mieux appropriée aux relations cordiales entre les deux pays,

d'affirmer et d'élargir les échanges commerciaux actuels sur la base de l'équilibre,

d'assurer un traitement plus régulier et plus conforme au but sus-mentionné,

de contrôler l'application des dispositions prévues à cet effet,

d'examiner les conditions pour une collaboration économique plus large,

ont décidé de conclure un accord et, à cet effet, ont désigné leurs plénipotentiaires respectifs, à savoir :

Au nom de Sa Majesté le Roi de Yougoslavie, les Régents royaux :

Son Excellence M. le Dr MILAN STOYADINOVITCH, Président du Conseil des Ministres, Ministre des Affaires étrangères;
Sa Majesté le Roi d'Italie, Empereur d'Ethiopie :

Son Excellence le Comte GALLEAZZO CIANO DI CORTELLAZZO, Ministre des Affaires étrangères;

Lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs, reconnus en bonne et due forme, ont convenu des dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — L'Italie reconnaît à la Yougoslavie des contingents supplémentaires en dehors des contingents prévus et fixés par les accords qui précéderont le présent accord. Ces contingents seront établis ultérieurement.

Dans le but de faciliter l'utilisation de ces contingents au point de vue des licences d'importation, les autorités compétentes des deux pays collaboreront dans une forme et d'une manière qui sera déterminée par le Comité économique permanent italo-yougoslave, prévu à l'article 4 du présent accord.

ART. 2. — La Yougoslavie reconnaît à l'Italie le paiement par voie de clearing de certains produits spéciaux dont la qualité et la valeur seront déterminés ultérieurement et pour lesquels le paiement en devises est exigé actuellement.

ART. 3. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se reconnaître réciproquement l'égalité de traitement, sauf celle résultant de l'application normale de la clause de la nation la plus favorisée, qui est la base de toutes leurs relations économiques, de telle sorte qu'il ne se produise aucune discrimination au préjudice de l'un ou de l'autre de ces deux Pays, à l'égard d'un pays tiers quelconque ou d'un article quelconque.

L'établissement de cette égalité de traitement, de son étendue, de ses rapports à l'égard du régime douanier, des produits auxquels il a trait et des pays auxquels il s'appliquera, sera confié au comité économique permanent yougoslavo-italien.

ART. 4. — Les Hautes Parties Contractantes ont convenu de constituer, au plus tard un mois après la mise en vigueur de cet accord, le Comité économique permanent italo-yougoslave, prévu au protocole de l'accord complémentaire du 25 avril 1932.

Outre la tâche spécifiée dans l'accord sus-mentionné, le comité

aura à s'occuper du contrôle de l'application des différentes dispositions contractuelles ainsi que de la recherche permanente de l'amélioration des échanges commerciaux et de l'élargissement de la collaboration économique entre les deux pays.

Ce comité se réunira au moins une fois par an, alternativement dans l'un des deux pays. La première réunion devra se tenir dans un délai de trois mois après la mise en vigueur de cet accord.

Le nombre des membres du comité sera fixé par un accord commun entre les deux Gouvernements. Toutefois, il n'est pas nécessaire que tous les membres soient tenus d'assister aux réunions du comité, leur présence pouvant dépendre des questions qui seront examinées.

ART. 5. — Cet accord complémentaire constitue seulement la base préliminaire d'une plus large collaboration économique, qui pourra revêtir la forme d'un accord régional plus étroit. Le comité permanent aura pour mission d'étudier ses lignes essentielles et d'en proposer l'élendue.

ART. 6. — La durée de cet accord reste liée à celle de l'accord politique signé ce même jour.

ART. 7. — Cet accord sera ratifié. Il entrera en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification. Cet échange aura lieu à Belgrad aussitôt que faire se pourra.

En foi de quoi les dits plénipotentiaires ont signé le présent accord.

Fait à Belgrad, le vingt-cinq mars mil neuf cent trente-sept, en deux exemplaires, dont un a été remis à chacune des Hautes Parties Contractantes.

D^r M. M. STOYADINOVITCH.

GALLEAZZO CIANO.

**TRAITE ADDITIONNEL AU TRAITE GRECO-TURC D'AMITIE
DE NEUTRALITE, DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE,
DU 30 OCTOBRE 1930 ET AU PACTE GRECO-TURC
D'ENTENTE CORDIALE DU 14 SEPTEMBRE 1933.**

La Grèce et la Turquie, animées du désir de développer encore davantage les liens qui si heureusement les unissent, et désireuses de conclure un traité additionnel sans que celui-ci porte une atteinte quelconque aux traités, accords et arrangements actuels bilatéraux ou plurilatéraux qui les engagent, sont convenues des dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes deviendrait l'objet d'une agression non provoquée de la part d'une ou plusieurs puissances, l'autre Haute Partie Contractante s'engage à sauvegarder sa neutralité, en s'opposant, au besoin par les armes, à ce que la ou les dites Puissances ne puissent utiliser son territoire pour des passages de troupes, armes, munitions de guerre ou pour des fournitures de vivres, bestiaux et autres, ou enfin, pour le passage des troupes battant en retraite, ou bien d'opérer des reconnaissances militaires sur ledit territoire.

ART. 2. — Au cas où l'une des deux Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une action d'hostilité de la part d'une ou de plusieurs tierces Puissances, l'autre Partie Contractante déploiera tous ses efforts pour remédier à la situation. Si malgré ces efforts, la guerre devenait un fait accompli, les deux parties contractantes s'engagent à examiner de nouveau la situation soigneusement et dans un esprit de bienveillance dans le but de parvenir à une solution conforme à leurs intérêts supérieurs.

ART. 3. — Les deux Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne point admettre sur leur territoire la formation ou le séjour d'organisations ou de groupements ayant pour but de troubler la paix, et la sécurité de l'autre pays ou de changer son Gouvernement ainsi que le séjour de personnes ou de groupements projetant de lutter par la propagande ou par tout autre moyen contre l'autre pays.

ART. 4. — Les Hautes Parties Contractantes conviennent que les engagements mutuels, bilatéraux et plurilatéraux qu'elles ont contractés et qui sont en vigueur, continueront à produire leur plein effet indépendamment des dispositions du présent traité.

ART. 5. — Le présent traité qui entrera en vigueur à la date de l'échange des ratifications, est conclu pour une durée de dix ans. Il restera en vigueur pour une même période si aucune des Hautes Parties Contractantes ne l'a dénoncé un an avant son expiration et ainsi de suite.

Les Hautes Parties Contractantes conviennent que le traité turco-hellénique d'amitié, de neutralité, de conciliation et d'arbitrage du 30 octobre 1930 et le Pacte d'Entente Cordiale du 14 septembre 1933 auront la même durée de validité que le présent traité nonobstant les dispositions y relatives qu'ils contiennent.

ACCORD ENTRE LA BULGARIE ET L'ENTENTE BALKANIQUE

(Salonique, 31 juillet 1938)

Considérant que la Bulgarie est attachée à la politique de raffermissement de la paix dans les Balkans et qu'elle est animée du désir d'entretenir avec les Etats balkaniques des relations de bon voisinage et de confiante collaboration,

Considérant en outre que les Etats de l'Entente Balkanique sont animés à l'égard de la Bulgarie du même esprit pacifique et du même désir de coopération;

Les soussignés :

Son Excellence, M. JEAN METAXAS, Président du Conseil des Ministres, Ministre des Affaires étrangères de Grèce, en sa qualité de président en exercice du Conseil permanent de l'Entente Balkanique, d'une part,

et Son Excellence le D^r GEORGES KIOSSEIVANOV, Président du Conseil des Ministres, Ministre des Affaires étrangères de Bulgarie, d'autre part,

Déclarent, au nom des Etats qu'ils représentent, que ces Etats prennent l'engagement de s'abstenir dans leurs relations mutuelles de tout recours à la force, conformément aux accords que chacun de ces Etats a signés en matière de non-agression, et qu'ils conviennent, en ce qui les concerne, de renoncer à l'application de dispositions contenues dans la partie IV (clauses militaires, navales et aériennes) du Traité de Neuilly, ainsi que des dispositions contenues dans la convention concernant la frontière de Thrace, signée à Lausanne, le 24 juillet 1923.

Signé : JEAN METAXAS, GEORGES KIOSSEIVANOV.

LA GARANTIE FRANCO-BRITANNIQUE A LA GRECE ET A LA ROUMANIE

1^o *Déclaration de M. Chamberlain à la Chambre des Communes*
(13 avril 1939).

« Le gouvernement britannique estime qu'il a un devoir à accomplir, et un service à rendre en ne laissant aucun doute à personne en ce qui concerne sa position.

» Je saisis par conséquent cette occasion pour dire que le gouvernement attache la plus grande importance à ce que soit évitée

la transformation par la force ou les menaces de force du *statu quo* en Méditerranée et dans la péninsule des Balkans.

» En conséquence, il est arrivé à cette conclusion que dans le cas d'une action menaçant l'indépendance de la Grèce ou de la Roumanie et à laquelle les gouvernements grec ou roumain jugeraient nécessaire de résister avec leurs forces nationales, le gouvernement britannique se considérerait comme tenu d'apporter immédiatement au gouvernement grec ou au gouvernement roumain toute l'assistance en son pouvoir.

» Nous communiquons cette déclaration au gouvernement directement intéressé ainsi qu'aux autres, particulièrement à la Turquie, dont les étroites relations avec le gouvernement grec sont connues. Le gouvernement français fera cet après-midi une déclaration similaire. Je n'ai pas besoin d'ajouter que les gouvernements des Dominions sont, comme toujours, continuellement tenus au courant de tous les développements. »

2^o *Déclarations de M. Daladier à la Presse, le 13 avril 1939.*

• Notre but — et j'ai la conviction que nous l'atteindrons — est d'organiser cette collaboration nécessaire entre toutes les nations qui ne songent à menacer les intérêts vitaux d'aucun peuple, quel qu'il soit, qui ne se refusent à aucun examen loyal des problèmes actuels et qui sont déterminées à s'opposer à toute tentative de domination.

» Ai-je besoin d'ajouter que notre étroite et profonde entente avec la Grande-Bretagne n'a jamais eu une force plus grande qu'aujourd'hui.

» J'adresse donc à la nation française la déclaration suivante, qui a été arrêtée d'un commun accord par le gouvernement de la République et le gouvernement de la Grande-Bretagne.

» Le gouvernement français attache la plus grande importance à prévenir toute modification imposée par la force ou par la menace de la force au *statu quo* dans la Méditerranée et dans la péninsule balkanique.

» Prenant en considération les inquiétudes spéciales que les événements de ces dernières semaines ont fait naître, le gouvernement français a donné, en conséquence, à la Roumanie et à la Grèce, l'assurance particulière qu'au cas où une action serait entreprise qui menacerait clairement l'indépendance de la Roumanie ou de la Grèce, et à laquelle le gouvernement roumain ou le gouvernement grec estimerait qu'il est de son intérêt vital de résister avec ses forces nationales, le gouvernement français se tiendra pour engagé à lui prêter immédiatement toute l'assistance en son pouvoir.

» Le gouvernement anglais a adopté la même attitude.

» Le gouvernement français, d'autre part, a été heureux de la conclusion des engagements réciproques de la Grande-Bretagne et de la Pologne, qui ont décidé de se donner un appui mutuel, afin de défendre leur indépendance si elles étaient directement ou indirectement menacées.

» L'alliance franco-polonaise est, d'autre part, confirmée par le gouvernement français et le gouvernement polonais dans le même esprit. La France et la Pologne se garantissent immédiatement et directement contre toute menace directe ou indirecte qui porterait atteinte à leurs intérêts vitaux.

» Nos ambassadeurs communiquent aujourd'hui même cette déclaration à tous les gouvernements intéressés et en particulier à la Turquie. »

LE PACTE D'ASSISTANCE MUTUELLE ANGLO-FRANCO-TURC

Le Président de la République Française, S. M. le Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions d'Outre-Mer, Empereur des Indes (au nom du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) et le Président de la République turque, désireux de conclure un traité de caractère réciproque dans l'intérêt de leur sécurité nationale, et de fournir une assistance mutuelle de résistance à l'agression, ont nommé comme leurs plénipotentiaires (suivent les noms) qui, ayant communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, se sont mis d'accord comme suit :

ARTICLE PREMIER. — Dans le cas où la Turquie serait engagée dans des hostilités avec une puissance européenne à la suite d'une agression commise par cette puissance contre la Turquie, la France et le Royaume-Uni coopéreront effectivement avec la Turquie et lui prêteront toute l'assistance en leur pouvoir.

ART. 2. — 1^o Dans le cas où un acte d'agression serait commis par une puissance européenne et conduirait dans la zone méditerranéenne à une guerre où la France et le Royaume-Uni seraient impliqués, la Turquie collaborerait effectivement avec la Grande-Bretagne et la France et leur prêterait toute aide et toute assistance en son pouvoir ;

2^o Dans le cas d'un acte d'agression commise par une puissance européenne et conduisant dans la zone méditerranéenne à une guerre où la Turquie serait impliquée, la France et le Royaume-Uni collaboreront effectivement avec la Turquie et lui prêteront toute aide et assistance en leur pouvoir.

ART. 3. — Tant que demeureront en vigueur les garanties données par la France et par le Royaume-Uni à la Grèce et à la Roumanie dans leurs déclarations respectives du 13 avril 1939, la Turquie coopérera effectivement avec la France et le Royaume-Uni et leur prêtera toute aide et toute assistance en son pouvoir dans le cas où la France et le Royaume-Uni seraient engagés dans des hostilités du fait de l'une ou l'autre des garanties susmentionnées.

ART. 4. — Dans le cas où la France et le Royaume-Uni seraient engagés dans des hostilités avec une puissance européenne à la suite d'une agression commise par cette puissance contre l'un ou l'autre de ces Etats sans que les dispositions des articles 2 et 3 trouvent leur application, les Hautes Parties Contractantes se consulteront immédiatement.

Il est toutefois convenu que, dans une telle éventualité, la Turquie observera au moins une neutralité bienveillante à l'égard de la France et du Royaume-Uni.

ART. 5. — Sans préjudice des dispositions de l'article 3 ci-dessus dans le cas :

1^o Soit d'une agression commise par une puissance européenne contre un autre Etat européen dont le gouvernement d'une des Hautes Parties Contractantes se serait, avec l'approbation dudit Etat, engagé à l'aider à maintenir son indépendance ou sa neutralité contre une telle agression ;

2^o Soit d'une agression commise par une puissance européenne et qui, bien que dirigée contre un autre Etat européen, constituerait dans l'opinion du gouvernement de l'une des Hautes Parties Contractantes, une menace à sa sécurité propre.

Les Hautes Parties Contractantes se consulteront immédiatement en vue d'entreprendre toute action commune qui serait reconnue efficace.

ART. 6. — Le présent traité n'est pas dirigé contre un pays quelconque. Il a pour but d'assurer à la France, au Royaume-Uni et à la Turquie, aide et assistance mutuelles pour résister à l'agresseur si la nécessité s'en présentait.

ART. 7. — Les stipulations du présent traité sont également valables comme engagements bilatéraux entre la Turquie et chacune des deux autres Parties Contractantes.

ART. 8. — Si les Hautes Parties Contractantes se trouvent engagées dans des hostilités à la suite de l'application du présent traité, elles ne concluront pas d'armistice ou de paix, si ce n'est d'un commun accord.

ART. 9. — Le présent traité sera ratifié et les instruments de ratification seront déposés simultanément à Ankara aussitôt que faire se pourra. Il entrera en vigueur à la date de ce dépôt.

Le présent traité est conclu pour une durée de quinze ans. Si aucune des Hautes Parties Contractantes n'a donné avis aux deux autres de son intention d'y mettre fin six mois avant l'expiration de ladite période, le traité se trouvera renouvelé par tacite reconduction pour une nouvelle période de cinq ans, et ainsi de suite.

En foi de quoi, les soussignés ont signé le présent traité et y ont apposé leurs sceaux.

Fait à Ankara, en triple exemplaire, le 19 octobre 1939.

MASSIGLI, KNATCHBULL, HUGESSEN, REFIK SAYDAM

PROTOCOLE N° 1

Les plénipotentiaires soussignés constatent que leurs gouvernements respectifs sont d'accord pour mettre en vigueur, dès sa signature, le traité en date de ce jour.

Le présent protocole sera considéré comme partie intégrante du traité conclu à la date de ce jour entre la France, le Royaume-Uni et la Turquie.

PROTOCOLE N° 2

Au moment de procéder à la signature de ce traité, les plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont convenu ce qui suit :

Les engagements assumés par la Turquie en vertu du traité susmentionné ne pourront contraindre ce pays à une action ayant pour effet et pour conséquence de l'entraîner dans un conflit armé avec l'U. R. S. S.

Le présent protocole sera considéré comme partie intégrante du traité.

LES GOUVERNEMENTS ROUMAIN ET HONGROIS REDUISENT SIMULTANEMENT LES EFFECTIFS MILITAIRES A LEUR FRONTIERE COMMUNE

Communiqué officiel roumain du 7 octobre 1939.

Le 24 septembre, le gouvernement yougoslave est intervenu d'une manière amicale auprès du gouvernement roumain, lui

demandant s'il n'estimait pas opportun que la Roumanie et la Hongrie procèdent à une réduction simultanée des effectifs militaires concentrés à leur frontière commune.

En même temps, le gouvernement de Belgrade a fait une intervention similaire auprès du gouvernement hongrois.

Dès qu'il a été saisi par la proposition yougoslave, le gouvernement roumain a pris cette proposition en sérieuse considération.

Le 30 septembre, le gouvernement hongrois a communiqué au gouvernement yougoslave que les autorités militaires hongroises sont déjà revenues sur certaines mesures d'ordre militaire et qu'elles sont disposées à accorder des congés à un nombre considérable de militaires mobilisés.

De son côté, le gouvernement roumain a fait connaître aux gouvernements de Belgrade et de Budapest qu'il était prêt à procéder simultanément à des mesures identiques avec celles prises par le gouvernement hongrois.

Vu ;
Le Doyen,
Georges RIPERT.

Vu, bon à imprimer,
Le Président de thèse.
Georges SCHELLE

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

I. — QUOTIDIENS ET PÉRIODIQUES.

A. — *En langue française.*

Bulletin quotidien de la Presse étrangère (Ministère des Affaires étrangères), Paris.

Le Temps (les articles de politique étrangère).

L'Œuvre (les articles de M^{me} Geneviève Tabouis).

Le Populaire (les articles signés X. X.).

L'Indépendance roumaine, Bucarest.

L'Indépendant de Salonique, Grèce.

Affaires Danubiennes. Cahiers mensuels, édités par l'Institut social roumain, Centre des Hautes Etudes Internationales, Bucarest.

Politique étrangère (Centre d'Etudes de politique étrangère), Paris, 54, rue de Varenne.

L'Esprit international (*The International Mind*), Librairie Hachette, Paris.

Journal officiel de la Société des Nations (S. D. N. Genève).

Les Balkans.

Paris-Balkans, 10, rue du Faubourg Montmartre, Paris (9^e).

L'Europe Nouvelle, Paris.

Europe Centrale (bimensuel), Paris.

Journal des Nations, Genève.

Le Danube, Paris.

Affaires Etrangères.

Cahiers Franco-Roumains.

Paris-Orient.

Nouvelle Revue de Hongrie, Budapest.

Revue de Presse étrangère, Paris (Fr. Cruey, directeur).

Journal de Droit international, Paris.

Nouvelle Revue de Droit international privé, Paris.

Nouvelle Revue de Hongrie, Paris.

La Revue Danubienne, Paris.

B. — *En langues étrangères.*

- Elephtherin-Vima*, Athènes.
Timpul, Bucarest.
Jurnalul, Bucarest.
Argus, Bucarest.
The Bulletin of international news, Londres.
Monatshefte für Auswärtige Politik, Berlin.
Europäische Revue, Berlin.
Die Friedens-Warte, Berlin.
Foreign Policy Reports, Londres.

II. — OUVRAGES DIVERS.

A. — *En langue française.*

- BOURGEOIS (E.). — *Manuel de politique étrangère.*
DEBIDOUR. — *Histoire diplomatique de l'Europe depuis le Congrès de Berlin jusqu'à nos jours.*
GILLARD. — *La Roumanie nouvelle*, Paris, 1922.
PINON (René). — *L'Europe contemporaine*, Paris, 1936.
OSSENDOWSKI (F. A.). — *La guerre revient*, Paris, 1933.
NICOLSON (H.). — *Quand on faisait la paix*, Paris, 1936 (traduction).
DANI (Aldo). — *Destin des minorités*, Paris, 1936.
ARNAUD (Odette). — *La Nouvelle Roumanie* (« La nouvelle revue critique », Paris, 1938).
POINCARÉ (R.). — *L'invasion*, Paris.
— *Au service de la France, neuf années de souvenirs. II : « Les Balkans en feu »*, Paris, 1926.
POSSI (R.). — *Les Coupables*, Paris, 1935.
SOFRONIE (Georges). — *Le principe des nationalités et les traités de paix de 1919, 1920*, Bucarest, Editions Universul, 1937.
BLONDEL (Georges). — *Tempête sur l'Europe*, Paris, Plon, 1938, in-12, 110 pages.
MORAND (Paul). — *Bucarest*, Paris, 1935.
BARBUSSE (Henri). — *Les Bourreaux*, Paris, 1926.
ANCEL (J.). — *Peuples et Nations des Balkans*, Paris, Collection Armand Colin.
VLADSCU (O. Al.). — *L'Entente Balkanique*, Bucarest, 1939.
BOTENI (Viorica). — *Les minorités en Transylvanie*, Paris, 1938.
DRIAULT (Ed.). — *La question d'Orient, 1918-1937. La Paix de la Méditerranée*, Félix Alcan, 1937.
DENDIAS (M.). — *L'organisation du proche Orient et le mouvement de rapprochement balkanique*, Rothstein, Paris.

- KARLIKOVITCH (Douchan). — *Le rapprochement économique des Pays Danubiens*, Paris, Libr. technique et économique, 1938.
- SFORZA (Comte). — *Pachitch et l'union des Yougoslaves*, Paris, Gallimard, 1938.
- TEKIN (Alp.). — *Le Kemalisme*, Paris, Aleau, 1938; avec une préface de E. Herriot.
- AVEROFF (Ev.). — *Union douanière balkanique*, Paris, 1933.
- FAUCHILLE (P.). — *Traité de droit international public*, vol. I, Paris, 1926.
- HANOTAUX (G.). — *Etudes diplomatiques*, 2^e série : « La guerre de Balkans et l'Europe, 1912-1913 », Paris, 1914.
- JORGA (N.). — *Les caractères communs des institutions du sud-est de l'Europe*, Paris, 1929.
- HAUSE (Colonel) et SEYMOUR (Ch.). — *Ce qui se passa réellement à Paris en 1919-1920* (trad. P. Alaux), Paris, 1923.
- DEMORGNY (G.). — *Danube et Adriatique*, Paris, 1934.
- *Danube et Adriatique en 1935*, Paris, 1935.
- Œuvres de Jean Jaurès (Les éditions Rieder, Paris); les 5 volumes « Pour la Paix » (et notamment le 5^e et dernier).
- Œuvres de Karl Marx (Edit. Alfred Costes, Paris), trad. par J. Molitor. Œuvres politiques (faisant partie des œuvres complètes, avec notes de N. Riazanof) et notamment le t. III : « La question d'Orient ».
- Bibliographie Balkanique* (1920-1938), rédigée par Léon Savadjian, Paris.

B. — *En langues étrangères*¹.

- STERE (O.). — *Partidul National Taranesc si « Cazul Stere »*, Bucarest, 1930.
- BULOW (H. von). — *Die Balkanstaaten und ihre Entwicklung*, Gegensvart, Berlin, 1897.
- FORBES (N.) et TOYNBEE (A. J.). — *A history of Bulgaria, Serbia, Grece, Rumania, Turkey*, Oxford, 1915.
- AVERESCU (Maréchal). — *Notite zilnice din Rasboui 1916-1918*, Bucarest, 1935.

1. Je remercie vivement Mademoiselle O. W. de m'avoir aidé dans la lecture des textes en langue anglaise et Monsieur Dimitri Yotopoulos pour les textes en grec.

TABLE DES MATIÈRES

L'ENTENTE BALKANIQUE ET L'APRES-GUERRE

PREMIERE PARTIE

INTRODUCTION

Chapitre premier. — Pour une Europe fédérée.....	3
--	---

DEUXIEME PARTIE

LE PACTE D'ENTENTE BALKANIQUE

Chapitre II. — Précédents lointains et immédiats.....	21
§ 1. — Précédents lointains.....	21
§ 2. — Précédents immédiats.....	24
Chapitre III. — Dispositions constitutives.....	28
Chapitre IV. — Statut d'organisation.....	36
Chapitre V. — Clauses territoriales. Frontières litigieuses.....	41
§ 1. — Exposé des stipulations du Pacte.....	41
§ 2. — Les litiges d'ordre territorial avec les Etats limitrophes balkaniques.....	43
§ 3. — Les litiges d'ordre territorial avec les Etats limitrophes non balkaniques.....	66
§ 4. — Analyse des stipulations du pacte sur « l'ordre territorial »...	70
Chapitre VI. — Clauses politiques.....	74
§ 1. — Engagements antérieurs au pacte de 1934.....	74
Section A. — Grèce, Roumanie, Yougoslavie, Turquie. Engagements « inter se ».....	74
Section B. — Engagements avec les autres pays.....	76
§ 2. — Dispositions du pacte.....	84
Chapitre VII. — Evolution du Pacte. Les engagements postérieurs à 1934.....	94
Section A. — Suites heureuses.....	94
Section B. — Tempête sur l'Europe.....	98
Section C. — Les forces centrifuges : la Yougoslavie, la Grèce....	99

<i>Section D.</i> — Les forces tenaces : la Turquie, la Roumanie.....	107
<i>Section E.</i> — L'action des pays totalitaires et du groupe France-Angleterre	112
<i>Section F.</i> — Redressement ? : la réunion du Conseil de l'Entente, février 1940.....	116
Chapitre VIII. — Les clauses économiques du Pacte	120
<i>Section A.</i> — Le statut du Conseil économique.....	120
<i>Section B.</i> — Les échanges interbalkaniques.....	121
<i>Section C.</i> — L'activité du Conseil économique (1934-1940).....	123
<i>Section D.</i> — Quelques données statistiques.....	127
<i>Section E.</i> — Les richesses essentielles : le pétrole, les céréales. Le Danube.....	130
<i>Section F.</i> — Où vont les exportations des pays balkaniques ? : 1° U. R. S. S. Italie. Allemagne.....	136
2° Angleterre. France.....	144

TROISIEME PARTIE

CONCLUSION

Chapitre IX. — Pour un bloc balkanique	153
---	-----

POUR UNE ENTENTE BALKANO-DANUBIENNE

ANNEXES

Documents officiels	165
Bibliographie	183

